

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaal- ja haridusteaduskond

Riigiteaduste instituut

Silver Kelk

**Regionalism Euroopa Liidu piirkondlikus koostöös:  
Makroregioonide poliitika ning Läänemere strateegia  
rakendamise ühilduvus teoreetiliste kontseptsioonidega**

Magistritöö

Juhendaja: Heiko Pääbo, PhD

Tartu 2013

## **Lühikokkuvõte**

Euroopa Liidu makroregioonide poliitikat on peetud märgilise tähendusega muutuseks Euroopa regionaalses koostöös. Testprojektina ellu kutsutud Läänemere strateegia peaks olema teedrajavaks näiteks uuest Euroopa Liidu regionaalsest korraldusest. Paraku ei ole innovaatiline regionaalprojekt Läänemere piirkonnas toonud kaasa kiiret sidususe tekkimist ning poliitilise harmoneerituse saavutamist. Läänemere strateegia on, vastupidiselt, oma esialgset fookust minetamas, mis omakorda võib ohtu seada terve Euroopa Komisjoni poolt initsieeritud makroregioonide kontseptsiooni.

Konstruktivistlik regioonide moodustamine ning koordineeritud piirkondlike tegevusplaanide loomine riikideülesel tasandil suhestub hästi regionalismi teooria kontseptsioonidega. Uurimistöö aluseks on võetud regionalismi baasil loodud hüpotees, mis iseloomustab regionaalse koostöö arengut ning seda mõjutavaid tegureid. Käesolev uurimistöö võtab analüüsi alla neli võimendavat muutujat, millest sõltub regionaalse koostöö arenemine sidusaks ning ühtseks piirkonnaks.

Kvalitatiivse võrdleva analüüsi tulemusena võib järeldada, et kuigi Euroopa Liidu makroregioonide poliitika kattub suures osas regionalismi teoreetilise mudeliga, siis Läänemere strateegia rakendamises esinevad puudujäägid ei võimalda teoreetiliste eesmärkide saavutamist ning sidusa integreeritud piirkonna kujunemist. Peamise puudujäägina tuvastab käesolev uurimistöö Läänemere strateegia välimise dimensiooni puudumise, mis ühest küljest vähendab liikmesriikide poliitilist huvi koostöö vastu ning teisalt pärsib ka sisemise ühtekuuluvustunde tekkimist regiooni erinevate osalejate vahel.

# Sisukord

Sissejuhatus	5
<b>TEOORIA</b>	<b>10</b>
<i>Regioonide uurimine kui domineeriv käsitlus rahvusvahelistes suhetes</i>	10
<i>Regionalismi mitmetähenduslik kontseptsioon</i>	11
<i>Regionalismi eesmärk ja tekkepõhjused</i>	12
<i>Mis on regioonid?</i>	13
<i>Regionaliseerumine ja regionalism</i>	15
<i>Regionaalne identiteet ja koostöö</i>	16
<i>Regionalismi arengu mudelid</i>	17
<i>Uusregionalism</i>	19
<i>Välise kuvandi loomine</i>	22
<i>Regionalismi seos teiste rahvusvaheliste suhete distsipliinidega</i>	23
<i>Regionalismi kriitika</i>	25
<i>Regionaliseerumine tänapäeva praktikas</i>	26
<i>Uurimistöös kasutatava teoreetilise kontseptsiooni valik</i>	28
<b>EUROOPA LIIDU MAKROREGIOONIDE POLIITIKA</b>	<b>30</b>
<i>Regionalismiuuringute uus fookus</i>	30
<i>Mis on makroregioon?</i>	31
<i>Euroopa Liidu makroregioonide strateegia</i>	33
<i>Makroregioonide tekke põhjused</i>	36
<i>Makroregioonide uuenduslikkus</i>	38
<i>Makroregioonide pilootprojekt</i>	39
<i>Makroregioonide poliitika kitsaskohad</i>	41
<b>LÄÄNEMERE STRATEEGIA</b>	<b>46</b>
<i>Läänemere regiooni territoriaalse mõtestamise ja koostöö ajalugu</i>	46
<i>Läänemere strateegia ülesehitus</i>	48
<i>Läänemere strateegia valdkonnad ja projektid</i>	49
<i>Läänemere strateegia välispoliitiline mõõde</i>	51
<i>Koostöövõrgustike institutsionaalne kattuvus Läänemere regioonis</i>	52
<i>Läänemere strateegia väljakutsed</i>	55

<b>METODOLOOGIA</b>	<b>58</b>
<i>Hüpotees</i>	58
<i>Sõltumatu ja sõltuv muutuja</i>	59
<i>Võimendavad muutujad</i>	61
 <b>ANALÜÜS</b>	 <b>64</b>
<i>Regiooni loomulik sidusus</i>	64
<i>Valitsemise mudel</i>	66
<i>Välimine mõõde ja bränd</i>	69
<i>Sisemine mõõde ja ühtekuuluvustunne</i>	71
 <b>JÄRELDUSED</b>	 <b>74</b>
 <b>LAHENDUSED</b>	 <b>78</b>
<i>Uus Läänemere strateegia tegevuskava</i>	78
<i>Majanduskoostöö ja väliskaubanduse arendamine Läänemere strateegia raames</i>	81
<i>Poliitikasoovitused</i>	84
 <b>Kokkuvõte</b>	 <b>88</b>
<b>Kasutatud allikad</b>	<b>91</b>
<b>Lisad</b>	<b>96</b>
<b>Summary</b>	<b>101</b>

## Sissejuhatus

Alates eelmise sajandi keskpaigast tabas tervet maailma regionaliseerumise laine, mille tulemusena hakkas tekkima arvukalt erinevaid riikidevahelisi organisatsioone ja institutsioone. Eriti hoogsalt hakkas regionaalne koostöö rahvusvahelisi suhteid domineerima just Euroopas. Sajandivahetuseks oli regionaliseerumise laine ulatunud üle terve maailma, tuues endaga kaasa seninägematu poliitilise ja sotsiaalse integratsiooni ning koostöö. Riikideüleste organisatsioonide ja institutsioonide ulatuslikku loomist võib pidada üheks suurimaks viimase saja aasta rahvusvaheliste suhete fenomeniks. Rahvusvahelise koostöö paradigma mitmetasandilisus ja geograafiline ulatus on köitnud paljude rahvusvaheliste suhete uurijate tähelepanu ning regionalismi-uuringutest on saanud üks populaarsemaid lähenemisi antud akadeemilises distsipliinis.

Regionaliseerumise epitsentriks võib pidada Euroopat, mis on olnud nii kaasaegse rahvusvahelise koostöö hälliks kui ka tänapäevaseks innovaatoriks. Euroopa Liit on olnud heaks regionaliseerumise näiteks, mis vaatamata oma suurusele, on loodud tajutavale ühisosale ning baseerub kollektiivsel identiteedil. Euroopa Liidu arenemine on ka heaks näiteks, kuidas loomupäraselt toimiv regionaliseerumine võib olla regionalismi kui eesmärgipärase regionaalse poliitika eelduseks. Riikide koordineerivale funktsioonile ning konstruktivistlikule ideele rajanev regionalismi teooria iseloomustab enamikke 21.sajandi rahvusvahelisi koostööprojekte. Seejuures võib regionalismi teatud kontekstis näha ka normatiivse regionaalse strateegiana, andes alust kriitikaks kontseptsiooni teoreetilise ja empiirilise iseloomu ühildamatuse kohta.

Regionalismi normatiivsust võib näha Euroopa Liidu regionaalpoliitilistes projektides, milliste hulgas on tänaseks päevaks kõige kesksemaks saanud EL-i makroregioonide strateegia. See uuenduslik lähenemine Euroopa integratsiooniprotsessis loob rahvusriikide ning Euroopa Liidu kõrvale vahepealse, kolmanda tasandi – makroregioonid. Makroregioonide poliitika eesmärk on tagada loomulike regioonide tasakaalukas areng ning tuua Euroopa Liidu poliitikate loome kogukonnale lähemale. Euroopa tükki jaoks jagamise taga on loogika, mille kohaselt on raske luua EL-i poliitikaid, mis oleksid üheaegselt sobilikud kõikidele liikmesriikidele ja regioonidele. Euroopa makroregioonideks jagamine võimaldaks senisest enam arvestada kohalike vajadustega ning parandada Euroopa Liidu koordineeriva funktsiooni efektiivsust.

Euroopa Liidu makroregioonide strateegia on veel arengujärgus ning esimeste ametlike projektidena loodi Läänemere strateegia 2009. ja Doonau strateegia 2011. aastal. Seejuures on just Eestit, Lätit, Leedut, Poolat, Saksamaad, Taanit, Rootsit ja Soomet koondav Läänemere strateegia tervet Euroopa Liidu regionaalset arengut silmas pidades märgilise tähtsusega projekt. Läänemere strateegiat peetakse EL-i makroregioonide lähenemise testprojektiks, mille edukus ning kogemused hakkavad mõjutama ka järgnevate Euroopa Liidu makroregioonide väljatöötamist. Kuigi riikideüleste regionaalsete koostööprojektide ning piirkondliku arengu toetamise juures ei ole midagi uut, sisaldab Läänemere strateegia endas uut lähenemist, mille kohaselt ei loodud strateegia raames ühtegi uut institutsiooni, seadust ega rahastusallikat. Euroopa Liidu makroregioonide projekt on mõeldud koordineerivaks tasandiks Euroopa Liidu ja liikmesriigi vahel, mille ülesandeks on regionaalset koostööd senisest paremini hallata ning erinevaid projekte Euroopa Liidu üldiste eesmärkidega ühildada.

Siiski on makroregioonide strateegiat peetud ka järgmiseks suureks Euroopa Liidu poliitikaks, mis võiks kujundada uue arusaama piiridest ja valitsemistasanditest terves Euroopas. Makroregioonide poliitikat on võrreldud ka föderalismide ideedega, mille kohaselt väheneb rahvusriikide autonoomne mõjuvõim ning üha enam hakkavad valitsemises rolli mängima riikideülesed institutsioonid ning Euroopa keskvoim. Sellisteks arenguteks on vaja tänaste makroregioonide edukat toimimist, mis tooks kaasa mõõdetava kasu nii regioonis kitsamalt kui ka kogu Liidus tervikuna. Kahtlemata on Euroopa Liidu makroregioonide projekti ja nii ka Läänemere strateegia puhul tegemist ambitsioonikate ettevõtmistega, mille visioon on seatud senistest regionaalse koostöö eesmärkidest kõrgemale. Täieliku integratsiooni ja poliitikate harmoniseerumise taotlemine on seostatav ka regionalismi teoreetiliste kontseptsioonidega, mistõttu pakub regionalism head teoreetilist raamistikku makroregioonide arengu analüüsimiseks.

Antud uurimistöö lähtub probleemipüsitusel, et testprojektiks olev Läänemere strateegia pole vähemalt seni kõrgeid lootusi õigustanud. Läänemere strateegia areng ei ole regionalismi teooria kohaselt kaasa toonud regionaalse koostöö arenemist järgmisesse etappi. Läänemere regioonis ei toimu ühise identiteedi loomist, poliitikate harmoniseerumine on nõrk, Strateegia on tugevalt kaldu „pehmete“ valdkondade poole, majandusarengu tagamine on seni olnud tagaplaanil, projektide omavaheline sidusus on nõrk, esialgne subsidiaarsuse printsiip on asendumas selgelt ülalt-alla poliitikate

domineerimisega, regioonis valitseb endiselt liikmesriikidevaheline tugev konkurents ning Strateegia piiratud kasutegur on vähendanud huvi ja motiveeritust koostöö vastu. Lisaks eelnevale on Läänemere strateegias puudu programmidest, mis tooksid kasu tervele Euroopa Liidule. Tänane testregiooni staatus ei ole ennast õigustanud ning Läänemere Strateegia ei ole suutnud luua piisaval hulgal lisandväärtust ning uuenduslikku lähenemist Euroopa regionaalpoliitikas, olemaks eeskujuks järgnevatele makroregioonidele. Nende probleemide valguses võib Läänemere Strateegiat ähvardada liikmesriikide huvi jahtumine koostöö vastu ning loodetud innovatsioon Euroopa Liidu makroregioonide poliitikas jääks saavutamata.

Käesolev uurimistöö rajaneb hüpoteesil, mille kohaselt viib regionaalne koostöö piirkondliku integreerumiseni ja poliitikate harmoniseerumiseni. Seejuures mängivad regionaalse integratsiooni tekkel olulist rolli neli võimendavat muutujat, mis lähtuvalt uusregionalismi teooriast on täieliku piirkondliku sidususe tekke eeldusteks. Võimendavate muutujate kvalitatiivne võrdlev analüüs võimaldab järeldada, kas Euroopa Liidu makroregioonide poliitika ning Läänemere strateegia rakendamine vastavad teoreetilistele eeldustele ning milliste võimendavate muutujate puhul on puudujääke märgata. Lähtudes tingimusest, et Läänemere regioon ei ole täielikku regionaalset integratsiooni toiminud, saab analüüsi tulemusena järeldada, kas kõrvalekalded teoreetilisest ideaalmudelist ilmnevad makroregioonide poliitika või Läänemere strateegia rakendamise tasandil.

### *Uurimistöö struktuur*

Probleempüstitusest lähtudes analüüsib antud töö Euroopa Liidu makroregioonide arengut regionalismi teooria kontekstis. Makroregiooni näitena on kasutatud Läänemere strateegiat, kui esimest EL-i makroregiooni ning testprojekti, mis on seatud eeskujuks järgnevatele regionaalsetele projektidele. Töö eesmärk on tuvastada Euroopa Liidu makroregioonide poliitika ja Läänemere strateegia kitsaskohad ning arenguvõimalused, kõrvutada Strateegiat regionalismi teoreetilise lähenemise arengufaasidega ning pakkuda välja lahendusi, mille tulemusena võiks tõusta kasu nii tulevastele makroregioonide projektidele, tänastele Läänemere strateegia liikmesriikidele, kui ka Euroopa Liidule tervikuna.

Töö fookuses on Euroopa Liidu makroregioonide areng Läänemere strateegia näitel. Töö eesmärgipüstitus lähtub põhimõttest, et Euroopa Liidu makroregioonide poliitika näol on tegemist ambitsioonikama ja laiahaardelisema projektiga, kui seda on tänasel päeval Läänemere strateegia. Sellest lähtuvalt võib väita, et Läänemere strateegia kui Euroopa Liidu makroregioonide testprojekt, ei ole saavutanud oma potentsiaali ja edasiseks arenguks on vajalik koostöö laienemine ja regionaalse integratsiooni süvenemine.

Uurimistöö teoreetiline raamistik tugineb regionalismi teooriale, mille raames on võimalik eristada regionaliseerumist kui loomulikku piirkondlikku integratsiooni ja eesmärgipärast riikide tasandi poolt loodud konstruktivistlikku institutsioonilist regionalismi. Teoreetiline käsitus regionalismist annab raamid Euroopa Liidu makroregioonide poliitika analüüsimiseks. Regionalismi teoreetiliste aluste võrdluseks Läänemere strateegia arengutega on koostatud hüpotees, mis lähtub regionalismi teooriast tulenevatest eeldustest ning seab eesmärgiks regionaalse integreerituse saavutamise. Uuritavateks muutujateks on seejuures hüpoteesi võimendavad muutujad, mille esinemise tuvastamiseks ning mõju hindamiseks hüpoteesile on teostatud kvalitatiivne võrdlev analüüs.

Töö empiirilise osa moodustavad peatükid Euroopa Liidu makroregioonide poliitika ja Läänemere strateegia kujunemisest, nende kitsaskohtadest ja arenguvõimalustest. Empiirilises osas kasutatakse sekundaarsete allikatena erinevaid Läänemere strateegiat käsitlevaid raporteid, uuringuid, analüüse ja artikleid. Empiirilise osa eesmärk on pakkuda analüüsiks vajalikku taustinformatsiooni ning avada makroregioonide ja Läänemere strateegia rolli üldises Euroopa Liidu poliitikas.

Töö järelduste osas tehakse kokkuvõtte Läänemere strateegia hetkeseisust ning antakse hinnang, kas koostööprojekti kitsaskohad tulenevad Euroopa Liidu makroregioonide poliitika tasandilt või strateegia rakendamise tasandilt. Uurimistöö järeldustele tuginedes ning probleemidest lähtudes antakse poliitikasoovitused, mis võimaldaks Läänemere regiooni edasist integratsiooni ning täidaks Euroopa Liidu makropoliitikate eesmärgi. Läänemere strateegia puudujääkide lahendused ja ettepanekud koostöö edendamiseks lähtuvad samuti teoreetilistest kontseptsioonidest ning on kooskõlas regionalismi põhimõtetega.



Käesoleva uurimistöö eesmärgiks ei ole analüüsida Läänemere strateegia koostöövaldkondi ning samas regioonis toimivaid teisi regionaalseid koostööprojekte. Uurimistöö keskendub vaid Läänemere strateegia kui terviku arengutele ning analüüsis ei ole arvestatud liikmesriikide individuaalsete huvide või seisukohtadega. Uurimistöö raames on autori panuseks laiahaardeline käsitus regionalismi teooriast ning selle erinevatest arenguetappidest, analüüs Euroopa Liidu makroregioonide poliitika ja Läänemere strateegia vastavusest (uus)regionalismi teooriale ning tuvastatud puudujääkide ning nende võimalike lahenduste esitamine. Lisaks ametlikele Läänemere strateegia muudatusettepanekutele on uurimistöös välja toodud ka kaks konkreetset poliitikasoovitust, mis aitaksid saavutada uurimistöö hüpoteesi lõppeesmärgi.

## Teooria

### *Regioonide uurimine kui domineeriv käsitus rahvusvahelistes suhetes*

Alates Teise maailmasõja lõpust on regioonide uurimine olnud üks kesksemaid rahvusvaheliste suhete küsimusi. 1950-ndatel aastatel hakkas Euroopas laialdaselt levima riikidevaheline koostöö, mille seletamiseks on rahvusvahelistes suhetes võetud kasutusele regionalismi teooria. Riikideüleste institutsioonide ja organisatsioonide plahvatuslik kasv eelmise sajandi keskpaigas muutis tervet rahvusvaheliste suhete paradigmat. Vastandumisel ja rivaliteedil põhinev süsteem muutus peale Teist maailmasõda sidusamaks ning riikidevahelises suhtluses sai keskseks ühine koostöö. Autonoomsete riikide vaheline koostöö laienes julgeolekusektorist mitmekesisemaks ning üha enam tõusis rahvusvaheliste organisatsioonide fookusesse majanduslik areng ja heaolu suurendamine.

Läänemaailma märkimisväärsimateks regionaalseteks koostöödeks kujunesid 1949. aastal loodud Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon (NATO) ja 1951. aastal asutatud Euroopa Sõe- ja Terasühendus, mida tuntakse ka kui tänase Euroopa Liidu eelkäijat. Nende arengute valguses tuli rahvusvaheliste suhete uurijatel seletada, miks asendas riikidevaheline koostöö ja tihe integreeritus senise pessimistliku reaalsuse ning vastandumisele rajatud süsteemi. Samas valitses 20. sajandi Euroopas veel bipolaarne meelestatus ning regionaalse koostöö edukust varjutas üldine rahvusvahelise süsteemi pingestatus. Koos Külma Sõja lõpuga 1990-ndate aastate alguses toimus aga suur avanemine ning Euroopa integratsioon sai sisse seninägematu hoo.

**Alates Külma Sõja lõpust peetakse regionalismi üheks domineerivaimaks rahvusvaheliste suhete teooriaks, kuna see võimaldab edukalt seletada nii Euroopa Liidu teket ning laienemist kui ka globaalset regionaliseerumist üle terve maailma** (Agh 2010:1239). Regionalismi seletav jõud ulatub ka Euroopast väljapoole – paralleelselt Euroopa Liidu integratsiooniga on regionaliseerumine toimunud ka Aasias (ASEAN<sup>1</sup>), Põhja-Ameerikas (NAFTA<sup>2</sup>), Lõuna-Ameerikas (MERCOSUR<sup>3</sup>) ja mujal üle terve

---

<sup>1</sup> Kagu-Aasia Maade Assotsiatsioon (*ingl.k Association of Southeast Asian Nations*)

<sup>2</sup> Põhja-Ameerika Vabakaubanduse Assotsiatsioon (ka Põhja-Ameerika Vabakaubandusleping) (*ingl.k North American Free Trade Agreement*)

<sup>3</sup> Brasiilia, Argentiina, Paraguay ja Uruguay poolt moodustatud majanduslik ja poliitiline liit (*hisp.k Mercado Comun del Sur*)

maailma. Seoses üha jätkuvate regionaalsete koostöövõrgustike tekkega on regionalism rahvusvaheliste suhete teooriana taas tõusuteel, olles edukas seletamaks sarnaste riikideüleste institutsioonide ja organisatsioonide fenomeni nii Euroopas kui ka mujal maailmas.

### *Regionalismi mitmetähenduslik kontseptsioon*

Regionalismi suhtutakse kui tabamatusse ning kirjeldamatusse kontseptsiooni, kuna vaatamata laialdasele tähelepanule rahvusvaheliste suhete autorite hulgas, puudub regionalismil selge ning üheselt aktsepteeritav definitsioon (Mansfield & Milner 1999:590). Laias mõttes on regionalism teadus regionaalsest ühtekuuluvusest, käsitledes riikide ettekujutusi, identiteete ja ideid. (Yi 2007:5) Regionalism on kahtlemata mõjutanud Vestfaali-järgset valitsemissüsteemi, suutes selgitada tendentse, mille kohaselt liigub üha enam võimu riikideülesele tasandile ning endise riikide keskse süsteemi kõrvale on tekkinud mõjuvõimas, regionaliseerunud maailma esindav, tsiviilühiskond, mis toetub uutele normatiivsetele alusväärtustele nagu multikultuursus ja multilateraalsus. (Hettne 2005:563)

**Regionalismi võib defineerida kui rahvusvaheliste suhete lähenemist, mis viitab ühisele identiteeditunnetusele ja eesmärgile baseeruvat institutsioonide rajamist, mille ülesandeks on kujundada kollektiivset tegutsemist mingis kindlas geograafilises regioonis.** Teisisõnu on regionalismi keskmes ühiste huvide edendamine, mis on seotud ühtekuuluvustundega või geograafilisest lähedusest tuleneva jagatud identiteediga. (Agh 2010:1257) Ameerika politoloog Joseph Nye lisab veel, et regionalism viitab regioonide baasil loodud riikidevaheliste gruppide ja assotsiatsioonide moodustisele, mis on seotud nii geograafiliste aspektidega kui ka vastastikuse sõltuvusega (Nye 1968). Regionalism on tihti seostatav poliitiliste programmidega ja strateegiatega ning viib tihti regionaalsete institutsioonide ja organisatsioonide loomiseni (Yi 2007:5). Siin peitub ka üks peamine regionalismi kitsaskoht – nimelt on regionalismi raske pidada puhtalt rahvusvaheliste suhete teooriaks, kuna see sisaldab endas suurel hulgal normatiivseid aspekte ning väljendub strateegiate ja poliitikate näol ka igapäevapoliitikas. Ometi viitab regionalism ka üldisele tendentsile, mille tulemusena toimub riikide koondumine ning riikideülese tasandi üha jätkuv tugevnemine. **Regionalism on seega midagi enamat kui lihtsalt**

**poliitiline strateegia, kuid võrreldes teiste teoreetiliste lähenemistega, omab regionalism palju enam sidet reaalsete poliitiliste protsessidega kui näiteks klassikalised rahvusvaheliste suhete teooriad.**

### *Regionalismi eesmärk ja tekkepõhjused*

Regionalism hõlmab peaaegu tervet regiooni rahvusvaheliste suhete dünaamikat, kuid keskne fookus on suunatud regionaalsele koostööle, mis tavaliselt saab tekkida vaid teatud majanduslike eelduste tingimustes. **Regionalismi kohaselt peab koostöö tekkeks eksisteerima piisav regionaalne majanduslik vastastikune sõltuvus ning riikide eelnev loomulik integreeritus.** Regionalismi eesmärgiks on läbi tõhusama regionaalse koostöö seniseid majandussidemeid efektiivsemaks muuta. Seda eesmärki silmas pidades toimub regionaalse koostöö reguleerimine riikideülesel tasandil. Seega viitabki regionalism keerukale protsessile, mille raames toimub erinevate riikide majanduste ning poliitiliste huvide harmoneerimine ja kokkusulamine ning mille haldamiseks ja efektiivsemaks juhtimiseks võidakse luua riikideüleseid institutsioone. (Yi 2007:5)

Regionalismi teket ja domineerimist tänases rahvusvaheliste suhete süsteemis saab seletada nii osalejate ideede kui huvide põhjal. Kui idee riikidevahelisest koostööst sai domineerivaks eelmise sajandi keskpaigast, siis huvi kollektiivsest kasust on eksisteerinud ka varasemalt. Peamiseks huviks regionaalse koostöö puhul on riikide soov suurendada majanduslikku efektiivsust ning regionalismi idee seisneb selles, et suurema regionaalse identiteediga regioon muutub ka rohkem majanduslikult sidusamaks ning seeläbi kasvab ka vajadus poliitiliseks integratsiooniks. Idee regionaalsest ühtekuuluvusest ja jagatud identiteedist on olnud fookuses eriti Euroopa Liidu puhul, kus jagatud üleeuroopaline identiteet peaks kaasa aitama terve regiooni majanduslikule integratsioonile.

Teiseks regionalismi tekke põhjuseks võib pidada riikide ühiseid huve. Regionalism peaks kaasa aitama ühiste probleemide ühisele lahendamisele just piirkondades, kus mingi probleemiallikas mõjutab mitmeid riike ning mille lahendamiseks oleks vajalik ühtne ning koordineeritud tegevus kõikide riikide poolt. Ühise koostöövõrgustiku loomine aitab riikidel, mittetulundusühingutel, organisatsioonidel, ettevõtetel ja teistel osalejatel efektiivsemalt probleemi lahendamisse sekkuda. (Laidi 2002:8) **Seejuures võib ühiste**

**probleemide lahendamine olla vaid regionalismi tõukefaktoriks ning tulevikus võib koostöö laieneda laiahaardeliseks poliitiliseks integratsiooniks terves regioonis.**

Regionalismi teket võib selgitada ka läbi sisemiste ja väliste põhjuste analüüsi. See võib endogeenselt areneda läbi regionaalsete sidemete ja struktuuride muutuste ja olla samas eksogeenselt seotud riiklike majanduslike kokkulepetega. Üheaegselt mõjuvad siseriiklikud ja rahvusvahelised faktorid kujundavad riikide seisukohti regionaalsest koostööst. (Yi 2007:29) Nii võivad regionalismi tekkele mingis piirkonnas kaasa aidata nii siseriiklikest huvidest tulenevad vajadused kui ka rahvusvahelise tasandi poolt kujundatavad arusaamad regionaalse koostöö perspektiivikusest ja efektiivsusest. Need tegurid võivad mõjuda nii koostoimes kui ka erinevatel perioodidel eraldiseisvalt. Üldiselt kipuvad endogeensed tegurid olema seotud huvidega (näiteks majanduskasvu tagamine) ning eksogeensed pigem ideedega (näiteks kollektiivne identiteet).

#### *Mis on regioonid?*

Enamik regionalismi definitsioone seob koostöö mingite kindlate piiridega ehk regionalism viitab tihedatele riikidevahelistele sidemetele mingis kindlas regioonis. Samuti vajab regionalismi üheks alustalaks olev kollektiivne identiteet samuti selgeid piire, mille alusel saab rahvusvahelises süsteemis osalejad liigitada koostööprojekti sisemisteks ja välisteks tegutsejateks. Sellise territoriaalse liigituse väljendamiseks kasutatakse tihti regioonide mõistet. See viitab kontseptsioonile, mille käigus on passiivne geograafiline maaala muudetud passiivsest objektist aktiivseks subjektiks, ning mis on võimeline väljendama riikideüleste huvide baasil loodud üksust (Hettne & Soderbaum 2000:461). Seejuures viitab regioonide määratlemise eesmärgipärane tegevus nende kunstlikule konstrueeritusele. **Regioonid on seega sotsiaalsed konstruktsioonid, mille piirid sõltuvad eelkõige kontekstist ning vajadustest.** Regioonide mõte on laiem kui lihtsalt geograafiline määratlus ning teatud maa-alad võivad kuuluda korraga ka mitmesse regiooni. Samuti võivad regioonid laieneda ning muutuda nii vormilt kui ka sisult.

Regioonide geograafilistest aspektidest rääkides tuleks vahet teha maa-ala ja territooriumi mõistritel. Kui maa-ala on mingi kindel passiivne üksus, mis on ruumiliselt mõõdetav ning väljendatav näiteks maakaartidel, siis territoorium viitab pigem sotsiaalsele konstruktsioonile ning omab selgeid piire ja eraldusjooni teiste territooriumitega. (Mueller

2012:104) Nii võib näiteks maa-alaks pidada Läänemere kaldaid ning territooriumiteks erinevaid riike, kes neid kaldaid asustavad. Nagu öeldud, võib ühel maa-alal olla kattuvaid territooriume, milliste tähtsus väljendub erinevates kontekstides. **Territooriumite tähtsus ja roll omistatakse inimeste poolt, kes tajuvad erinevate territooriumite suhtes erinevat emotsionaalset kiindumust.** Teisisõnu – regioonid kannavad endas teatud kollektiivset identiteeti, mille tähtsus indiviiditi ja konteksti arvestades erineb.

Olles sotsiaalne konstruktsioon ning omades muutuvat osatähtsust, jätkuvad vaidlused teemal, mis regioon täpsemalt on ja milline peaks olema tema roll regionalismi uuringutes. Igal juhul ei ole regioonide puhul tegemist konstantidega, ning ühte regiooni saab ning peab vaatama mitme erineva nurga alt. (Metzger 2012:12) Seejuures võivad ühe regiooni erinevad seletused olla ka vastuolulised. Nii puudub ka selge määratlus, millised alad täpselt regioone moodustavad. Kuigi regioonide all mõistetakse ühes piirkonnas asetsevate riikide kogumeid, ei pruugi regiooni paindlikud piirid ühtida osalejate riigipiiridega, mistõttu regioonide täpne piiritlemine on tihti vastuoluline ning ebatäpne. **Regioonide piiritlemise puhul on geograafiline lähedus vaid üks faktor, mille kõrval mängivad olulist rolli ka sarnane kultuur, ühine ajalugu ning majanduslikud, keelelised, sotsiaalsed ja poliitilised sidemed** (Mansfield 1999:591 & Hettne 2005:544). Seetõttu pööravad ka paljud regiooniuuringud geograafilistele aspektidele vähe tähelepanu, mistõttu võib ühtse regioonina näha ka prantsuse keelset maailma või kommunistlikke riike (Mansfield 1999:591). **Nii võib enamike regioonide puhul väita, et tegemist on regionaalsete mõtestatud ruumidega, mille piirid ei ole alati selgelt defineeritud, kuid milles tegutsejad soovivad, et neid nähtaks ühtse kollektiivse kooslusena, mille eesmärk on jagatud identiteet, poliitiline ühtsus, majanduslik efektiivsus ning sisemine tasakaal** (Laidi 2002:1).

Rahvusvahelistes suhetes tuleb vahet teha, kas regioonid on riikideülesed alamsüsteemid või eraldiseisvad üksused. Samuti on oht ajada regioon segamini regionaalse organisatsiooniga. Antud töö raames käsitletakse regioone kui rahvusvaheliste suhete alamsüsteeme, millel on uues Euroopa Liidu poliitikas potentsiaal kujuneda eraldiseisvateks üksusteks. Samuti on praeguste Euroopa Liidu arengute valguses keeruline eristada loomulikke regioone ning nende baasil rajatud laiahaardelisi regionaalseid organisatsioone.

### *Regionaliseerumine ja regionalism*

Loomulikku ja tehnilist regioonide arengu erinevust väljendatakse tihti regionaliseerumise ja regionalismi mõistetega. **Kui eelnevalt defineeritud regionalism viitas pigem poliitilisele koostööle ja riikideülestele institutsioonide loomisele eesmärgiga parandada majandusliku koostöö efektiivsust, siis regionaliseerumine on turuloogika alusel toimiv loomulik regionaalne koostöö arenemine.** Regionaliseerumine viitab majanduslikule vastastikusele sõltuvusele ning geograafilisest ja kultuurilisest lähedusest tulenevale tihedale kaubanduslikule läbikäimisele mingis regioonis. Regionaliseerumine on mitte-poliitiline protsess ning see toimub iseseisvalt riigi poliitikatest. Regionaliseerumisele mingis regioonis võib järgneda eesmärgipärane riikide poolt koordineeritud poliitika, mille eesmärgiks on loomulikult väljakujunenud majandusliku vastastikuse sideme efektiivsemaks ning koordineeritumaks muutmine. (Yi 2007:4 & Mansfield 1999:591) **Teisisõnu – regionaliseerumine viitab loomulikule majanduslikule integratsiooniprotsessile mingis regioonis ning regionalism uurib riikide eesmärgipärast poliitikat seda protsessi juhtida.**

Tabel 1. *Regionaliseerumine ja regionalism*

<b>Regionaliseerumine</b>	<b>Regionalism</b>
Loomulik integratsioon	Tehniline koordineerimine
Turuloogika	Riigi teadlik poliitika
Alt-üles poliitiline protsess	Ülalt-alla poliitikad
Koostöö kohalikul tasandil	Riiklik ja riikideülene tasand

Regionaliseerumine ja regionalism ei ole üksteist välistavad kontseptsioonid ning hästi toimiva regiooni tekke jaoks on vaja mõlemaid protsesse. Regionaliseerumine loob esiteks eeldused regionalismi ilmingute tekkeks, tagades regionaalse sidususe ja kollektiivse ühtekuuluvustunde. Regionalism seevastu viitab regionaliseerumise teadlikule ülalt-alla juhtimisele ning riikideüleste institutsioonide loomisele.

Regionaliseerumise kui esialgse riikidevahelise integratsiooni kutsuvad harilikult esile regionaliseerivad tegutsejad. Regionaliseerivateks tegutsejateks peetakse mitte-riiklike organisatsioone, ettevõtteid, institutsioone ning teisi rahvusvahelises süsteemis osalejaid, kes ei pruugi ellu viia eesmärgipärast regionalismi. (Fenko 2012:409) Regionaliseerivaid

tegutsejad leidub erinevatel valitsemistasanditel ning nende ühtlustamata tegevuste summa toob kaasa integratsiooni suurenemise ühes kindlas regioonis. **Mida enam regionaliseerivaid tegutsejaid, seda sidusamaks regioon muutub ja seda suurem on vajadus koordineeritud koostöö ja arengustrateegiate järele.** Ilma regionalismi, kui juhitud riikide keskse lähenemiseta, võivad üheaegselt eksisteerivad regionaliseerumise protsessid viia koostööd nõrgestava konkurentsini ning regiooni sidusus võib seeläbi nõrgeneda. **Seega ei ole regionalismi eesmärk regionaliseerumist asendada, vaid pigem efektiivselt juhtida.** Regionaliseerumine jätkub ka peale riiklike strateegiate ja institutsioonide loomist, täites seejuures selgeid eesmärke.

### *Regionaalne identiteet ja koostöö*

Regionaalse koostöö areng ei saa toimuda vaid regionalismi lähenemise põhjal. Kuigi riikideülesed strateegiad seavad eesmärgiks suurema integratsiooni ning parema regiooni sidususe, ei ole võimalik neid eesmärke ilma regionaliseerumise protsessideta saavutada. Üheks heaks näiteks on seejuures kollektiivse identiteedi loomine. **Identiteedi loomine saab toimuda vaid läbi regionaliseerumise protsessi ega ole saavutatav ülalt-alla poliitiliste strateegiatega.** Regionaalse identiteedi tekkimine on üks regionalismi põhialustest ning määrab ära regionaalsete koostööprojektide edukuse ning integratsiooni ulatuse. Samas on leitud, et grupi identiteet kujuneb välja läbi ühiste kogemuste ja seega peavad poliitilised üksused koos tegutsema juba enne seda kui nad tunnetavad grupi eksisteerimist (Yi 2007:18). Samale järeldusele on jõudnud ka Gerald Delanty (1995), kes leiab, et regionaalse koostöö puhul eelneb kultuuriline identiteet poliitilisele koostööle. **Teisisõnu, koostöö peaks eelnema grupi identiteedi loomisele ning samas peaks kollektiivne identiteet olema üks regionalismi funktsioneerimise eeldustest.** See vastuolu on seletatav just regionaliseerumise ja regionalismi eristamisega. Ühine regionaalne identiteet luuakse olemasolevate ja loomulike riikide vaheliste sidemete baasil ning selle teke on otseselt seostatav regionaliseerumisega. Seejärel muutub kollektiivne identiteet riiklike strateegiate ja poliitiliste eesmärkide toimimise eelduseks – protsess, mis on seletatav juba läbi regionalismi teooria.

Konstrueeritud regionaalsete identiteetide puhul tekib aga küsimus, kuidas toimub regionaalse ning rahvusliku identiteedi sidumine ning kas kunstlikult loodud regionaalne



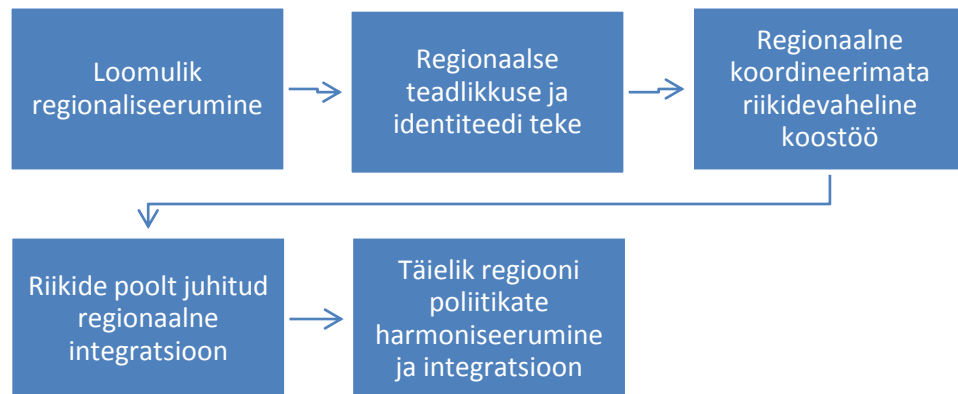
identiteet võimaldab tekitada ühtset kogukonnatunnet ka erinevate rahvusriikide ühiskondade vahel. Ole Waever on öelnud, et Euroopa seisab silmitsi üha suureneva majandusliku globaliseerumisega ning seeläbi muutub ühtsemaks ka Euroopa sisene majanduskeskkond. Seevastu muutub aga kultuuriline sfäär üha enam rahvuslikumaks ning regionaalsemaks. Seetõttu leiab Waever, et Euroopat ei saa lihtsalt kunstlikule Euroopa identiteedile üles ehitada. Waever näeb lahendusena kahte erinevat identiteeti – rahvuslik ning pan-euroopaline. Ta usub, et edukaks võib osutuda projekt, mille kohaselt inimesed jagavad Euroopa identiteeti majanduslikes ja poliitilistes küsimustes ning samas kultuuriline identiteet on endiselt seotud rahvusliku identiteediga. (Waever 1995) Uute regionaalsete koostööprojektide tekkega Euroopa Liidus tasuks siinjuures rääkida ka kolmandast ehk regionaalse identiteedi tasandist. Regionaalne identiteet paigutuks Euroopa ja rahvusliku identiteedi vahele ning konkureeriks eelkõige just esimesega, käsitledes samuti majanduslikke ning poliitilisi rahvasteüleseid küsimusi. Zaki Laidi arvates toob regionaliseerumise ülemaailmne laine kaasa lihtsalt uue maailma tajumise paradigma, ning üha enam regioonidele üles ehitatud maailm peab omaks võtma uue regionaalse identiteedi tasandi. (Laidi 2002:1) Laidi sõnul võib taoliste regionaalsete identiteetide kasv olla seotud 1) majanduse globaliseerumisega, 2) kultuurilise ja eetilise relativismi kasvuga ning 3) Külma Sõja aegsete blokkide lagunemisega. (Laidi 2002:3) **Seega on regionaliseerumine loonud uue identiteedi tasandi, mis ei ole otseses vastuolus rahvusliku ühtekuuluvustundega ega pruugi välistada teiste regionaalsete identiteetide eksisteerimist samas regioonis.** Ulatuslik globaalne regionaliseerumine on loonud aga head tingimused regionalismi rakendamiseks erinevates regioonides, kus algtasemel on riikidevaheline ühtekuuluvustunne juba loodud.

### *Regionalismi arengu mudelid*

Nagu öeldud, võivad mõned regionaliseerumise väljundid, nagu kollektiivse identiteedi kujunemine, olla regionalismi tekke eeldusteks mingis regioonis. Näiteks Andrew Hurrel jaotab regionalismi arengu viide kategooriasse (Hurrel 1997:39-45). Hurrel näeb algfaasina regionaliseerumist kui autonoomset majanduslikku protsessi, mida juhib turuloogika. Teiseks toimub regionaalse teadlikkuse ja identiteedi kujunemine ning seejärel regionaalne riikidevaheline koostöö. Neljanda etapina näeb Hurrel riikide poolt

juhitud regionaalset integratsiooni ning viimases etapis toimub regionaalse sidususe tekkimine.

Tabel 2. *Andrew Hurreli regionalismi arengu viis etappi*



(Hurrel & Fawcett 1997:39-45)

Attila Agh toob välja kolme-etapilise regioonide integratsiooni mudeli, mis moodustub 1) regionaalsest vähesel määral koordineeritud koostööst, 2) harmoniseerumisfaasist, mille toob kaasa institutsioonide loomine ning strateegiate rakendamine ning viimaks 3) täielikust regionaalsest integratsioonist. (Agh 2010:1244) Nii Hurreli kui Aghi käsitlused regionaalse koostöö arengust järgivad loogikat, mille kohaselt saab koostöö alguse loomulikust regionaliseerumisest, mille tulemusena tekib piirkondlik ühtekuuluvustunne. Seejärel rakendatakse regionaalse arengu strateegiad ning luuakse koordineerivad institutsioonid.

Kathleen McNamara mudel seevastu seletab, kuidas regionaalne koostöö konstrueeritakse. Esiteks ei suuda olemasolevad institutsioonid mingite küsimustega piisavalt efektiivselt tegeleda ning nende eksistents satub seetõttu küsitavuse alla. Teiseks tekitavad uued ideed majandusliku efektiivsuse saavutamisest uusi poliitilisi konsensusi ning seejärel luuakse uus „uuenduslik“ regionaalset koostööd edendav institutsioon. (McNamara 1998) **See mudel illustreerib hästi fakti, et tihtipeale ei ole loodavate regionaalsete koostööorganisatsioonide näol tegemist uudse poliitikaga, vaid üks koostöövorm asendab lihtsalt mittefunktsioneeriva vana mudeli.** Uue institutsiooni või strateegia loomine annab harilikult lühiajalise tähelepanu kasvu ning impulsi koostööd arendada. Paraku kipuvad paljud regionaalsed koostööprojektid ajapikku siiski osalejate vaheliste pingete tõttu halvasti funktsioneerivaks muutuma ning neid ootab varjusurm.

## *Uusregionalism*

Külma Sõja lõpp ning bipolaarse maailma blokkide lagunemine tõi kaasa uue regionaliseerumise laine. Eriti märgatavalt kasvas riikidevaheline koostöö just Euroopas, kus regionaalne koostöö muutus samas ka laiahaardelisemaks ning kaasas suuremat hulka erinevate valitsemistasandite tegutsejaid. Samuti hakkasid Külma Sõja järgset koostööd domineerima „pehmete“ väärtustega seotud projektid ning riikidekesksed julgeolekukoostöö projektid jäid tagaplaanile. Selliste märkimisväärsede muutuste tõttu eristatakse erinevaid regionalismi põlvkondi – 1950-1960-datel alguse saanud integratsioonilainele viidatakse kui „vanale“ regionalismile ning hilisemat, 1980-ndate lõpus levima hakanud koostööd kui „uusregionalismi“.<sup>4</sup> Mitmete autorite arvates iseloomustab ka enamikke tänaseid riikideüleseid regionaalseid koostööprojekte just uusregionalismi kontseptsioon (Hettne 2005:546).

Vanad regionalismi teooriad olid seotud rahutagamisega ning nägid rahvusriike pigem probleemide allikatena, mitte lahendustena (Hettne 2005:546). Seevastu on uusregionalismi fookus laiem ning klassikaliste julgeolekuohtude kõrval pööratakse koostöös tähelepanu ka „pehmetele“ väärtustele nagu keskkonnahoid, heaolu suurendamine, sotsiaalne võrdsus jne. **Uusregionalismi üheks peamiseks tunnuseks on tema toimimise mitmemõõtmelisus. Regionaalne koostöö ei ole uusregionalismi lähenemise järgi vaid rahvusriikide keskne koostööprojekt, vaid regionaalses koostöös osalevad ka erinevad riikideülesed ning kohalikud organisatsioonid, vabasektor, ettevõtted, kohalikud omavalitsused, huvirühmad ja teised tegutsejad.** Lisaks osalejate rohkusele nähakse neoregionalismi lähenemise kohaselt regioone kui sotsiaalseid konstruktsioone, mis oma olemuselt on dünaamilised ning pidevalt muutumises (Agh 2010:1257). Regioonide muutumises mängivad olulist rolli ka just paljud mitte-riikidest osalejad, kes sekkuvad regionaliseerumise protsessi alt-üles poliitiliste mõjutustega (Berkkan jt. 2009:27). See tähendab, et uusregionalismi käsitus seostub mitmemõõtmelise valitsemismudeliga, kus üheaegselt kujundavad regioone nii alt-üles kui ka ülalt-alla poliitikad. Kui alt-üles poliitiline surve mõjutab eelkõige regionaliseerumisega seotud aspekte nagu majanduslike sidemete tekkimine, kollektiivse identiteedi kujunemine jne, siis ülalt-alla poliitikad seostuvad eelkõige regionalismi teooriatega, viidates kontrollile ja regiooni arengu suunamisele riikideülese tasandi poolt.

---

<sup>4</sup> Uusregionalism ehk neoregionalism

Tabel 3. Vana regionalismi ja uusregionalismi võrdlus

	Vana regionalism	Uusregionalism
<i>Periood</i>	Bipolaarne maailm, Külma Sõda	Multipolaarne maailm, globaliseerumine
<i>Tegutsejad</i>	Domineerivad riigid ja riikidevahelised regionaalsed organisatsioonid	Koondab erinevaid osalejaid: riigid, turujõud, kodanikkonnad, erasektor, kohalikud omavalitsused ja teised regionaalsed organisatsioonid
<i>Mõju suund</i>	Ülalt-alla poliitilised mõjutused	Alt-üles poliitiline surve
<i>Koostöö alad</i>	Koostöö selgelt piiritletud sektorites nagu kaubandus ja julgeolek	Koostöö mitmetes valdkondades üheaegselt koos tihedate sektorite vaheliste sidemetega
<i>Majanduslik ja poliitiline orientatsioon</i>	Sisepoole suunatud ja proteksionistlik	Avatud, maailma majandusest ja globaliseerumisest sõltuv protsess
<i>Koostöö haare</i>	Spetsiifiline ja kitsas, tegeleti peamiselt suhetega naaberriikidega	Laiahaardeline ja mitmetasandiline, globaalne haare ja koostöö muuhulgas ka mitte-riikidest osalejatega

(Söderbaum 2007:187 ja Hettne 2003:23-24)

**Uusregionalismi teooria puhul toonitatakse kõige enam eemaldumist riigikesksest lähenemisest ning selle asendumisest mitmetasandilise koostöö vormiga** (Macleod 2001:813). Selline areng viitab regionaalse koostöö mitmekesistumisele ning integreerituse süvenemisele. Regionaalne koostöö katab uusregionalismi kohaselt kõikvõimalikke valdkondi ega piirdu vaid majanduslike või julgeolekusektori küsimustega. Uusregionalismi teke on mitmete autorite sõnul otseselt seotud globaliseerumisega (Haas 2000:446, Seco 2012:162), mistõttu on koostöövaldkondade haare seotud nii regionaalsete kui ka globaalsete eesmärkidega. Nii võib uusregionalismi näidete hulgas näha regioone, mis üheaegselt tegelevad nii piirkondliku looduskaitse ja identiteediloomega, kui ka regiooni konkurentsivõime tõstmisega ülemaailmses kontekstis.

Lisaks vana ja uue regionalismi eristamisele on just globaliseerumise mõjutuste tulemusena hakatud rääkima ka kolmandast, interregionalismi vormist. **Interregionalism** kujutab endast regionaalset koostööd, mille peamised tegevused on suunatud piirkondlikele projektidele, kuid mille üks oluline eesmärk on seotud regiooni välise kuvandi loomisega. (Vernygora & Chaban 2008:130) Björn Hettne sõnul on interregionalismi puhul tegemist kõige kaasaegsema regionalismi käsitlusega, mis on

otseselt seotud Euroopa Liidu viimase kümnendi poliitikatega (Hettne 2005:558). Hettne sõnul on interregionalismi lähenemist märgata eelkõige Euroopa Liidu välispoliitilises koostöös kolmandate osapoolte integreerimises. Regionaalsete koostööblokkide nagu Põhjadimensioon või Idadimensioon näol on EL loonud välispoliitilised töövahendid, mille puhul loomulik regionaliseerumisprotsess puudub. Interregionalismi strateegiate kasutamine on EL-i teadlik poliitika, mis omabki peamiselt vaid välissuhtluse funktsiooni ega ole mõeldud eksisteerima integreeritud loomuliku regioonina. Erinevate tasandite regionaalsete koostööde sümbioosi kutsub Hettne multiregionalismiks (Hettne 2005:563). **Multiregionalism** viitab horisontaalsele institutsionaliseeritud struktuurile haldamaks kõiki regionaalseid koostööprojekte, mis on omakorda ühenduses läbi erinevate mitmetasandiliste partnerlepingute. Teisisõnu toimub Euroopa tasandil ka regionaalsete koostööde ülene koordineerimine, mille eesmärk on erinevaid Euroopa piirkondlikke koostöid ühtse sümbioosina edendada ja juhtida. Multiregionalism on oma iseloomult läbinisti tehniline ning bürokraatlik valitsemismudel ning ei seostu loomuliku regionaliseerumisprotsessiga.

Uusregionalismi ja interregionalismi tekke põhjustena on nähtud globaliseerumise mõjusid piirkondlikele koostöödele. On selge, et alates Külma Sõja lõpust on Euroopat kujundanud üheaegselt nii regionalism kui globaliseerumine. Need mõjud on olnud üheaegsed, kuid kui ühest küljest võib piirkondliku koostöö tihenemist näha kui vastureaktsiooni üleilmastumisele, siis mõned autorid näevad regionaliseerumist ja globaliseerumist üksteist täiendavate, mitte vastandlike protsessidena (Macleod 2001:804). Esiteks omavad globaliseerumine ja regionaliseerumine mitmeid sarnaseid omadusi: 1) nii globaliseerumine kui regionaliseerumine on pikaajalised protsessid, mille aluseks on järjepidev laienemine ja levimine; 2) mõlemat protsessi juhivad kommunikatsioonide arenemine ja turgude laienemine; 3) globaliseerumine ja regionaliseerumine koosnevad erinevatest etappidest, mis viivad järk-järgulise integreerituseni ning 4) mõlemad protsessid käivad käsikäes rahvuskultuuri tugevnemise ning riikide nõrgenemisega. (Grike 2009:19) Globaliseerumise mõjutused on eriti tuntavad just uusregionalismi lähenemistes. Regionalismi hiljutistes lainetes annavadki seetõttu tooni majanduslikud koostööprojektid, kaubanduslepped ja tolliliidud, mis kõik edendavad liberaalseid reforme ning toovad kaasa majandusliku avatuse ning nende mõju ulatub ka regiooni piiridest väljapoole (Mansfield 1999:606).

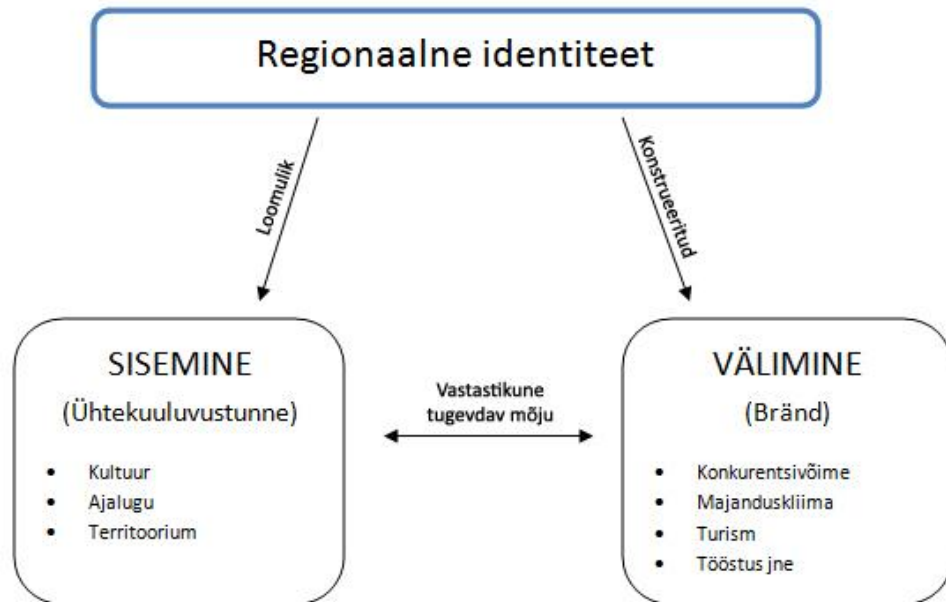
### *Välise kuvandi loomine*

Uusregionalismi lähenemise tekkimisega 1980-ndate lõpus hakati rohkem tähelepanu pöörama ka regioonide välise kuvandi loomisele. Osalt mõjutab seda protsessi globaliseerumine ning regioonide huvi ülemaailmsel turul konkureerida, teisalt tingib välise kuvandi suurema rolli regionaalses koostöös osalejate rohkus ning poliitikate mitmetasandilisus. Uusregionalismi üheks tunnuseks on regiooni „pehme“ brändimine läbi kultuuri (Perrin 2012:459). Kui varasemalt mängis rolli vaid sisemise ühtekuuluvustunde tekkimine, mis võimaldas regioonide institutsionaliseerumist ning koostöö arendamist, siis uusregionalismi ajastul on võrdselt oluliseks saanud regiooni ühtsuse väljendamine ka kolmandatele osapooltele. Seejuures on välise kuvandi loomine siiski otseselt seotud regionaliseerumisega ning sisemise kollektiivse identiteedi tekkega. Kuna paljud regionaalsed koostööd ei ole oma lõppfaasi ehk täieliku integratsioonini veel jõudnud, on lahenduseks võtta välise kuvandi aluseks jagatud kultuurilised eripärad. Ühisele kultuurile loodud identiteet ei lähe vastuollu rahvusriiklike identiteetidega ega sõltu majandusliku integratsiooni efektiivsusest. **Seejuures võimaldab kultuurilise ühtekuuluvuse brändimine tugevdada ka sisemist identiteeti ning üldisele regiooni integreeritusele kaasa aidata.**

Regiooni välise kuvandi loomise olulisust on hästi märgata Euroopa Liidu regionaalprojektide puhul, kus teiste eesmärkide kõrval on sihtideks seatud regiooni konkurentsivõime parandamine, välisinvesteeringute kaasamine, turismi arendamine, regiooni osatähtsuse tõstmine jne. **Uusregionalismi erinevus vanast regionalismist seisneb selles, et kui varasemalt toimus regioonide välise kuvandi loomine vaid kultuuriliste ja ajalooliste aspektide raames, siis tänapäeva uusregionalismi lähenemine koondab nii territoriaalsed kui ka geokultuurilised elemendid loomaks laiahaardelist brändi, mis hõlmab tervet sotsiaal-majanduslikku keskkonda** (Perrin 2012:466). Regioonide väline kuvand võib tihti olla sotsiaalne konstruktsioon, mis on mõeldud vaid väliseks kommunikatsiooniks. Välise kuvandi või brändi eesmärgiks võib olla vaid majanduslike hüvede saavutamine ning regiooni ühtsuse propageerimine. **Väljapoole suunatud bränd ei pea kattuma sisemise kollektiivse identiteediga, mis harilikult on rohkem kultuuri ja ajaloo keskne käsitlus regiooni sidususest.** Siiski leiab Perrin (2012:467), et uusregionalismi strateegiate kohaselt tuleks ka sisemine kultuuriline identiteet rakendada välise mainekujunduse vankri ette. Nii saavutatakse

globaliseerunud kontekstis unikaalne ja atraktiivne positsioon, mis võimaldab edendada ja tugevdada ka konstrueeritud regiooni välist brändi.

Tabel 4. *Regionaalse identiteedi sisemine ja välimine dimensioon*



#### *Regionalismi seos teiste rahvusvaheliste suhete distsipliinidega*

Regioonide uurimine on iseloomulikuks teguriks paljude rahvusvaheliste suhete teooriate puhul. Regionalismi uuringud on peamiselt olnud mõjutatud realistlikust ja konstruktivistlikust koolkonnast, omades sarnasusi rahvusvahelise koostöö teooriate (neorealism ja liberaalne institutsionalism) ja integratsiooni teooriatega (neofunktsionalism ja intergovernmentalism) (Yi 2007:3). Need teooriad ja lähenemised on paiguti kattuvad regionalismi põhiteesidega, olles kohati nii konkureerivad kui ka üksteist täiendavad. Donald Puchala hästi tuntud kriitika väidab, et erinevad teooriad seletavadki erinevaid integratsiooni protsessi aspekte ning üks teooria ei saagi olla ammendav (Puchala 1972:267). **Regionalism koos oma kitsamate alamteooriatega pakub vaid üht võimalikku seletust regionaalse koostöö tekkele ja toimimisele. Seejuures ei ole regionalismi lähenemine ammendav ega anna regioonide funktsioneerimisest täielikku ülevaadet.**

Näiteks riikide eelistuste tekkimine, nende muutumine ning kollektiivse identiteedi omaksvõtmine on otseselt seotud konstruktivistliku teooriaga. Ühiste huvide teke ja identiteediloomine on ka regionalismi käsitluse kohaselt sotsiaalne konstruktsioon, samuti nagu on seda regioonid ise. Eelkõige seostub konstruktivistlikku teooriaga regioonide välise kuvandi loomine, mis ei ole seotud loomuliku regionaliseerumisega, vaid on kunstlik konstruktsioon täitmaks mingit kindlat eesmärki. Kollektiivsed identiteedid ja normid luuakse lähtuvalt vajadustest ning nende sihipärane kujundamine ning edendamine on ka regionalismi käsitluses esilekerkivad meetodid.

Samuti võib leida seose konstruktivistliku teooria ja regionalismi teooria vahel analüüsides riikide eelistuste ja huvide teket. Nii võiks küsida, miks eelistavad riigid teatud juhtudel regionaalset koostööd lihtsalt rahvusvahelisele koostööle? Miks kipuvad riigid koostööd edendama eelkõige oma naaberriikidega ning mitte riikidega mõnest teisest maailmajaost? Põhjus peitub riikide uskumuses, et regionaalne koostöö on efektiivne, loomulik ning kasulik. **Konstruktivistliku teooria kohaselt on see vaid idee, millel puudub otsene ratsionaalne alus, kuid mida jagavad kõik regiooni riigid.** Selliste kollektiivsete ideede ja uskumuste levik seab aluse ka regionalismile. Need ideed võivad tulla ülemistelt valitsemistasanditelt, teistelt osalejatelt või kujunda välja siseriiklikult. Regionaalses kontekstis kujunevad riigi eelistused regionaalse koostöö suhtes välja endogeenselt läbi regionaalse suhtluse teiste osalejatega. (Yi 2007:14)

Regioonide arenguga ning just regionaalsete institutsioonide loomisega on otseselt seotud ka neofunktsionalistlik teooria. Nimelt näevad neofunktsionalistid regionaalset integratsiooni kui poliitilist-sotsiaalset protsessi, mis tekitab kodanike lojaalsuse ülekandumist rahvuslikult tasandilt rahvasteülesele tasandile. (Yi 2007:8) Ernst Haas on kasutanud nende protsesside kirjeldamiseks mõisteid poliitiline laialivalgumine<sup>5</sup> ja lojaalsuse ülekandumine. Haas leiab, et selleks, et poliitiline laialivalgumine saaks toimuda, on vaja huvigruppide, parteide ja sotsiaalse eliidi lojaalsuse ülekandumist riikideülelele tasandile. (Haas 1968:16) Lojaalsuse põhimõte oli Haasi töödes kesksel kohal ning kujutab endast sümbolite, institutsioonide ja tavade kogumist, millega ollakse harjunud. Poliitilise integratsiooni tingimustes lojaalsus muutub, kandudes üle ühelt vormilt teisele. Haasi teooria (1986:16) kohaselt saab seejärel uue keskuse mõjuvõim tugevamaks kui vana keskuse võim.

---

<sup>5</sup> Ingl.k. „political spillover effect“



Paljude regionaalsete koostööprojektide puhul ei ole aga lojaalsuse märkimisväärsed nihet toimunud ning rahvuslik ning rahvusteülene tasand omavahel konflikti ei satu. See on seletatav laialivalgumise protsessi järk-järgulise arenemisega, mille kohaselt toimub integratsioon ning lojaalsuse ülekandumine pika perioodi vältel ning koosneb paljudest etappidest. Neofunktsionalistlik loogika regionaalase koostöö kontekstis algab tavapäraselt kahe riigi kokkuleppes majandusliku koostöö vallas. Eesmärgi edukamaks täitmiseks luuakse iseseisev riikideülene institutsioon, mille ülesandeks on integratsiooniprotsesse hallata ja juhtida. Selle tulemusena saavutatakse majanduslikus koostöös edu, kuid ilma seotud valdkondade integreerimiseta ei ole võimalik täielikku heaolu kasvu saavutada. Seetõttu avaldab majandusliku koostöö edu survet teistegi valdkondade nagu poliitiline integratsioon või rahanduspoliitika ühtlustamisele. Toimub järkjärguline koostöö laiendamine ning riikideülesest institutsioonist saab selle protsessi eestvedaja ja peamine haldaja – teisisõnu tekkinud on integratsiooni laialivalgumise efekt. (Rosamond 2000:58) **Regionalismi kontekstis hakkavad neofunktsionalistlikud lähenemised rolli mängima faasis, kus riikide vaheline koostöö formuleeritakse regionaalse koordineeriva institutsiooni näol, millel on rahvusriikide ülene valitsemisorgan ning iseseisev strateegia.**

### *Regionalismi kriitika*

Kuigi regionalism on viimastel kümnenditel laialdaselt kasutatav rahvusvaheliste suhete lähenemine, on sellele teooriale omistatud ka palju kriitikat. Peamiseks probleemide lähteallikaks on regionalismi ebamäärane definitsioon ning pidevalt muutuv kontseptsioon. Senine regionalismi lai käsitus võib tekitada ontoloogilisi probleeme. Björn Hettne leiab, et vajadus teha vahet erinevatel regionalismi põlvkondadel ning kergelt erinevatel käsitlustel on pärast paarikümne aasta pikkust teooria praktiseerimist ebavajalik. **Hettne soovib regionalismi suhtuda kui pidevalt muutuvasse kontseptsiooni, millel puudubki universaalne definitsioon.** (Hettne 2005:565) Paraku ei piirdu regionalismi uuringute probleemid vaid teooria mitmekesisusega.

Üheks tuntuimaks regionalismi kriitikaks võib pidada John Loveringi provokatiivset ja mõjuvõimsat esseed<sup>6</sup>, milles ta muuhulgas seab kahtluse alla regionalismi teoreetilise

---

<sup>6</sup> Lovering 1999. „Theory Led by Policy: The inadequacies of the New Regionalism“

olemuse. Ka Lovering tunneb muret regionalismi muutuva kontseptsiooni üle, leides, et defineerimata teooria võib viia selleni, et regioonid võivad olla seletatavad ainult läbi spetsiifiliste uurimisküsimuste püstitamise (Macleod 2001:811). See tähendab, et regionalismi uuringud konstrueerivad ise sellise konteksti, milles nende lähenemised toimivad, riskides seeläbi eemalduda reaalsest regionaalsetest arengutest. **Loveringi peamine kriitika puudutab siiski regionalismi omadust olla korraga nii teooria kui ka poliitika.** Lovering kritiseerib paljude autorite sagedast viga hüpata hüpoteetiliste ideaal-teoreetiliste kontseptsioonide ning reaalelu empiiriliste kategooriate vahel (Lovering 1999:385). Ta leiab, et regionalism (ning eriti uusregionalism) on muudetud poliitiliseks töövahendiks, mis kahjustab regionalismi kui teooria olemust. Piir ideaalide ja reaalse poliitika vahel on seeläbi ähmastunud ning uusregionalismi puhul on Loveringi sõnul tegemist vaid atraktiivse ja veenva jutustusega riikidevahelisest sidususest ning vähem teooriast regioonide koostöö kohta.

Lovering on uusregionalismi teaduslikkuse kohta öelnud (1999:390), et „On raske mitte jõuda järeldusele, et poliitika saba raputab analüütika koera ja raputab nii kõvasti, et suurem osa teooriast on sealt välja paisatud.“ Teisisõnu tahab Lovering öelda, et regionalism on liialt normatiivne ning kipub üha enam olema poliitilise integratsiooni retsept, mitte teooria. Sama põhimõtte kehtib ka regionalismi uuringutest tehtud järelduste puhul. Lovering leiab, et hästitoimivate regioonide analüüsimise põhjal tehtud poliitikasoovitused ei sobi veel arengujärgus olevate regioonide parandamiseks (Lovering 1999:383). **Regionalism peaks kirjeldama ideaaltüüpe ning vältima muutumist empiiria keskseks poliitstrateegiaks.** Loveringi sõnul näitab regionalismi kogemus, et akadeemilistes ringkondades suhtutakse teadmiste konstrueerimisse küllaltki vabalt ning filosoofiliste, metodoloogiliste ja sisuliste küsimuste lai tõlgendamine võib kergesti kaasa tuua teooriate muutumise poliitilisteks agendadeks. Sellised arengud võivad aga kaasa tuua teoreetiliste käsitluste devalveerumise.

### *Regionaliseerumine tänapäeva praktikas*

Regiooni arengute puhul tuleb silmas pidada, et olles oma olemuselt konstrueeritud poliitiline projekt, võib regioon areneda erinevates suundades või üldse ebaõnnestuda. Üks regioon võib lühikese aja jooksul näha mitmeid regionaalse koostöö projekte ning

kanda erinevaid kollektiivseid identiteete, mis ajapikku ennast ammendavad või oma efektiivsuse kaotavad. Ühe näitena võib tuua Baltimaade kuvandi devalveerumise 1990-ndate lõpus, mil seni edukaks kujunenud regionaalne kontseptsioon asendus teiste, efektiivsemate regionaalsete projektidega. Seega ei ole regionalism igikestev protsess ning võib üsna äkitselt manduda. Harilikult tähendab see praktikas ühe regionaalse projekti asendumist järgmisega, mis oma regionalismi arengu etapis võib alustada mõnelt madalamalt astmelt kui seda oli seni eksisteerinud koostöö. **Teisisõnu – regionalism on praktikas pidevalt muutuv ning uuenev kontseptsioon, mis ei tähista mitte lõpptulemust vaid regionaalse arengu protsessi.**

21.sajandi alguseks on regionalismist saanud Euroopa Liidu integratsiooni üks põhilisi lähenemisi. Regionalism on seejuures nii arenguid seletav teoreetiline kontseptsioon kui ka teatud kontekstis normatiivne Euroopa Liidu poliitiline strateegia. Regionalismi populaarsus nii teooria kui poliitikana on kaasa toonud diskussiooni rahvusriikide mõju vähenemisest rahvusvaheliste suhete süsteemis. Regionalismi on võrreldud ka uue föderalismiga (Loughlin 1997:147), mille tulemusena võivad riigid asendada riikideüleste institutsioonide võimuga. Zaki Laidi arvates (2002:2) on selline areng vähetõenäoline ning riiklikud üksused jäävad rahvusvahelist süsteemi domineerima ka jätkuva regionaliseerumise tingimustes. Sellegipoolest võib regionalismist saada oluline normatiivne kontseptsioon, mis suunab näiteks Euroopa Liidu integratsiooni ka järgneval aastakümnel. Regionalism on 21.sajandi Euroopa Liidus muutumas domineerivaks ideoloogiaks, mis toob kaasa regiooni vastastikuse sõltuvuse ja riikidevahelise koostöö kasvu. Selliste olude tingimustes võib saada reaalsuseks ka täielik poliitikate harmoniseerumine ning laiahaardeline integratsioon mõnes Euroopa Liidu regioonis või terves ühenduses tervikuna.

Regionaliseerumine on kaasa toonud funktsionaalsed, institutsionaalsed ja poliitilised muutused paljudes ühiskondades (Macleod 2001:814). Need muutused on aset leidnud nii globaliseerumise kui ka regionaliseerumise tulemustena, tuues kaasa majandusmodelite moderniseerimise, keskendumise väliskaubandusele ning eesmärkide saavutamise läbi rahvusvahelise koostöö. Regionalismi ideede levik on kinnistanud avatud majanduse selget eelisseisu proteksionistliku mudeli ees ning on edendanud poliitilist ning majanduslikku integratsiooni nii Euroopas kui ka mujal maailmas. Sellegi poolest ei ole regionalism teooria, mis suudaks seletada kogu regionaalset integratsiooni protsessi.

Seetõttu peaksid regionaalsed uuringud olema alati tehtud mingit kindlat eesmärki silmas pidades. Olgu selleks teoreetiline, poliitiline või kultuuriline fookus, regionalism võimaldab seletada vaid teatud aspekte tervest regiooni integratsiooni protsessist. Üks käsitlus ei võimalda paraku näha tervikpilti ning see ei tohiks olla ka mitte ühegi autori eesmärk. Kokkuvõttes on regioonid ja regionaalne koostöö siiski konstrueeritud kontseptsioonid, mis eksisteerivad ainult seoses teatud kriteeriumitega ning mille uurimiseks tuleb analüüsida spetsiifilisi küsimusi. (Macleod 2001:811) **Regionalism võimaldab oma mitmekesisuse tõttu head sümbioosi teoreetilistest käsitlustest ning reaalsest poliitilistest strateegiatest.** Pidades meeles ning arvesse võttes regionalismi kitsaskohti, võimaldab see teooria anda hea ülevaate Euroopa integratsioonist ning selgitada ühte suurimat kaasaegset poliitilist fenomeni terves maailmas.

#### *Uurimistöös kasutatava teoreetilise kontseptsiooni valik*

Regionalism on juba aastakümneid olnud üks enimkasutatavaid ning populaarsemaid rahvusvaheliste suhete teooriaid, kirjeldamaks Euroopa integratsiooni, riikidevahelist koostööd ja piirkondlike liitude teket. Regionalism on üheks universaalseimaks teooriaks, mille kaudu saab mõtestada piirkondliku integratsiooni rolli globaliseerivas maailmas ja näha seoseid riikidevaheliste koostöövõrgustike ning loomuliku piirkondliku sidususe vahel. Regionalismi teooria on oma olemuselt väga mitmekesine ning kohati laialivalguv. Samas võimaldab regionalismi kitsa definitsiooni puudumine kohandada teooriat erinevatele kontekstidele sobivaltl ning kasutada regionalismi teoreetilist raamistikku ka tänapäevaste Euroopa Liidu arengute analüüsimisel. Regionalismi teooria kaasaegsem lähenemine – uusregionalism, sobitub hästi Euroopa integratsiooni trendidega 21. sajandil, sisaldades kontseptsioone nagu mitmetasandiline valitsemine ja regiooni brändimine.

Antud uurimistöös on teoreetilise lähenemisena kasutatud regionalismi, mis võimaldab Euroopa Liidu makroregioonide arenguid ning Läänemere strateegia rakendamist siduda teoreetiliste kontseptsioonidega ning konstrueerida uurimistöö raamistikuks olev hüpotees. Kuna regionalismi ja uusregionalismi teooriad lähtuvad suures osas just Euroopa piirkondlike arengute kogemustest, siis sobitub antud teoreetiline raamistik hästi ka hindamaks Läänemere strateegia rakendamise vastavust teoreetilistele ideaalkontseptsioonidele. Regionalism võimaldab Läänemere strateegiat ja Euroopa Liidu

makroregioonide poliitikat analüüsida laiahaardelisemalt kui paljud teised klassikalised rahvusvaheliste suhete teooriad. Regionalismi tihe sidusus konstruktivistliku teooriaga annab head eeldused identiteetide ja regioonide kui sotsiaalsete konstruktsioonide kontseptualiseerimiseks. Lisaks konstruktivistlikule perspektiivile saab regionalismi teooria kontekstis analüüsida ka Läänemere strateegia geograafilisi aspekte, euroopastumise ja neofunktsionalismi ilminguid, institutsionalistlikke mõjutusi jne. **Regionalism kujutab seega endast ideaalset sümbioosi erinevate rahvusvaheliste suhete lähenemistest, mis võimaldab Euroopa integratsiooni ühte pilootprojekti võimalikult laiahaardeliselt analüüsida.** Alternatiivsete teoreetiliste raamistike korral oleks analüüsi fookus kitsam ning ei võimaldaks antud uurimistöö raames teha järeldusi lähtudes piirkondliku koostööprojekti tervikpildist.

Regionalismi peetakse osalt tema suurele seletavale jõule ka pseudoteaduseks või praktiliseks poliitiliseks strateegiaks, mis maskeerub teaduseks. **Antud uurimistöös käsitletakse regionalismi ja selle allvoolusid kui teoreetilist kontseptsiooni, mitte kui poliitilist strateegiat.** Uurimistöö hüpotees tuleneb regionalismi teoreetilistest eeldustest ning lähtub ideaalsest regionaalse koostöö kontseptsioonist, mitte Euroopa Liidu tasandil seotud poliitilistest eesmärkidest. Teoreetiliste eelduste ja poliitiliste strateegiate tihe kattumine viitavad siinjuures regionalismi teooria suurele seletavale jõule, mitte teoreetilise kontseptsiooni nõrkusele.

Käesolevas uurimistöös on teoreetilise raamistiku loomisel kasutatud nii klassikalise kui ka uusregionalismi kontseptsioone. Regionalismi ja uusregionalismi mõjude eristamine sõltub konkreetsest kontekstist. Uurimistöö raames kahel erineva põlvkonna regionalismil üksteist välistavat mõju ei ole. Vajadusel on hüpoteesi loomisel ning võrdleva analüüsi teostamisel rõhutatud mõne konkreetse aspekti uusregionalistlikku olemust. Samas on uurimistöös kasutatud teoreetilisele lähenemisele viitamisel läbivalt regionalismi mõistet.

## **Euroopa Liidu makroregioonide poliitika**

### *Regionalismiuuringute uus fookus*

Regionalismiuuringud kujutavad endast tihti sümbioosi rahvusvaheliste suhete teooriatest ja geograafia põhimõtetest ning meetoditest. Berkkan jt (2009:11) selgitavad, et kui rahvusvaheliste suhete teooriad keskenduvad regioonile kui poliitilisele süsteemile, siis geograafilised lähenemised suhtuvad sellesse ruumilise planeerimise perspektiivist. Poliitiline ja ruumiline planeerimine on kaks peamist dimensiooni ka Euroopa Liidu uues poliitikavaldkonnas, mis tegeleb makroregioonide arendamisega. Ühest küljest on see Euroopa regionaalse integratsiooni järjekordne instrument, teisest küljest seostuvad paljud makroregiooni eesmärgid ja väljakutsed just Euroopa kui ruumi efektiivsema planeerimisega.

Regionalism nii teooria kui poliitikana on Euroopas domineerinud juba 1950-ndatest alates. Kui vahetult peale Teist maailmasõda olid rahvusvaheliste suhete süsteemi keskseks tegutsejateks siiski rahvusriigid, siis 1970-ndate aastate regionaalne eneseteadlikkuse kasv ning sellega puhkenud separatistlik meelestatus näitas kätte Euroopa riigipiiride konstrueerituse ja nõrkuse. Sel perioodil olid eriti teravalt küsimuse all näiteks baskide, šotlaste, valloonide ja katalaanide küsimused. Paljude arvates oli tol hetkel stabiliseerivaks jõuks üha arenev Euroopa integratsioon, mis omas regioonide üle positiivset mobiliseerivat efekti. (Berkkan jt 2009:19) Majanduslikule regulatsioonile toetuv Euroopa integratsioon pakkus riikide kõrvale uut valitsemistasandit, mis aitas leevendada regionaalseid pingeid.

Euroopa integratsiooni haare on seitsaadik pidevalt kasvanud ning 21.sajandi alguses hõlmas see juba otsesemalt regioonide-spetsiifilisi poliitikaid. Regionaalsetele eripäradele lisandus veel EL-i plahvatuslik laienemine, mille tulemusena tekkis Liidu sees mitmeid erinevaid dimensioone. Tänapäevane Euroopa Liit meenutab seetõttu justkui puslet erinevatest väikestest Euroopatest – seal on turu-euroopa, sotsiaal-euroopa, rikas Euroopa, vaesem Euroopa, lisaks veel põhja, lõuna, ida ja lääne Euroopa (Vernygora & Chaban 2008:128). Sedavõrd mitmekesine süsteem vajab ka mitmekesiseid poliitikaid, mistõttu on Euroopa integratsiooniprotsess muutunud mitmetasandiliseks ja regioonide spetsiifilisemaks kui varem. **Lisaks klassikalisele ülalt-alla juhitud integratsioonile on viimasel aastakümnel kasvanud alt-üles regionaalne poliitiline surve.** Vana regionalismi

loogika kõrvale on tekkinud uusregionalismi mõjutustega protsess, milles regioonid ise mängivad proaktiivset rolli ning üritavad regionaalseid huvisid läbi Euroopa Liidu integratsiooni efektiivsemalt edendada.

Üheks kõige sidusamaks Euroopa regiooniks võib pidada põhjamaid ehk Skandinaaviat. Sealne loomulik regionaliseeritus, mis hõlmab nii majanduslikke, kultuurilisi, ajaloolisi, poliitilisi kui ka sotsiaalseid sidemeid on loonud head eeldused institutsionaliseeritud regionalismi tekkeks. Euroopa Liidu uues makroregioonide poliitikas liidetakse põhjamaad ühte Läänemere regiooni, millesse kuuluvad veel Baltimaad, Poola ning Saksamaa kirdepiirkonnad. Selline laiendatud regioon ei oma nii tugevaid loomulikke sidemeid kui Skandinaavia, kuid regionaalse koostöö keskmes peaks olema kõikide osalejariikide ühine vara - Läänemeri. Selline regioonide konstrueeritus pakub Euroopa regionalismi uuringutes uudse lähenemise, mille kohaselt on regiooni sidusus loodud keskkonna ja loodusobjektide baasil ning sotsiaalne, poliitiline ja majanduslik integreeritus on teisejärguline. Seega võivad Euroopa Liidu makroregioonid kaasa tuua uue regionaalse mõtestatuse terves Euroopas. Enrico Gualini (2003:44) selgitab, et võimalikus „piirideta“ Euroopas, mis on kavandatud „regioonide võrgustikuna“, on piirideülesed regioonid paigutatud majanduspoliitiliste väljakutsete keskmesse. Kuid läbi regionaalse sidususe kasvu, vajavad need uued üksused ka aktiivset poliitilist juhtimist, et tagada nende piirkondade konkurentsivõime ja efektiivne toimimine.

### *Mis on makroregioon?*

Euroopa Liidu eesmärgiks on olnud erinevate piirkondade arengutaseme ühtlustamine. Selle saavutamiseks on peetud oluliseks sotsiaalsete ja poliitiliste lõhede vähendamist erinevate Euroopa Liidu regiooni vahel. **Uus Euroopa Liidu makroregioonide poliitika esindab innovaatilist ja pragmaatilist mitmetasandilise valitsemise mudelit, mis hõlmab endas avatud dialoogi kõigi integratsiooniprotsessis osalevate tegutsejate vahel.** (Bassetti & Carteny 2012:56) Seega on makroregioonide poliitika dialoog Euroopa Liidu, regionaalsete ja kohalike organisatsioonide ning ühiskonna vahel.

Ka Andrea Stocchiero kutsub Euroopa Liidu makroregioonide poliitikat üheaegselt nii pragmaatiliseks kui ka uuenduslikuks poliitikaks (2010A:3). Ta leiab, et makroregioonide strateegia pragmaatilisus väljendub eesmärgis leida uusi mooduseid, kuidas efektiivsemalt

hallata avalikke poliitikaid suures riikideüleses ning mitmetasandilises ruumis ning kuidas olemasolevaid institutsioone ja ressursse paremini koordineerida. Makroregioonide innovaatus avaldub aga uues valitsemistasandis, mille uus strateegia endaga kaasa toob. Stocchiero sõnul (2010A:3) tähistab makroregioon uut valitsemise tasandit, mis asetub Euroopa Liidu ja riikide tasandite vahele, sidudes omavahel nii kohalikke, regionaalseid, rahvuslikke kui ka üleliidulisi aspekte.

Makroregioonide mitmetasandilisus ja põhimõte, et koostöösse on kaasatud erinevate tasandite tegutsejad, tingib ka erinevate poliitiliste mõjude koostoime. Euroopa Liidu tänast regionaalpoliitikat kujundavad seetõttu nii ülalt-alla Euroopa institutsioonide nägemused, kui ka alt-üles toimivad regionaalsete tegutsejate poliitilised sisendid. Lisaks sellele mõjutavad makroregioone ka paljud välised faktorid nagu näiteks teiste Euroopa regioonide heaolu, üldine Euroopa Liidu majanduskliima ja paljud teised globaalset mõju omavad muutused. Ülalt-alla mõjuvad regionaalseid poliitikaid seostatakse harilikult vana regionalismiga ning alt-üles protsesse peetakse uusregionalismi iseloomustavateks ilminguteks (Berkkan jt 2009:30). Teisisõnu on Euroopa Liidu makropoliitikates näha mõjutusi nii vanast kui uuest regionalismist, mistõttu on raske koostööga tervikuna ühte lähenemist siduda. **Laiahaardeline ja mitmekesine makroregioonide poliitika sisaldab sisendeid erinevatest regionalismi lähenemistest ja täpne teoreetiline määratlus sõltub pigem koostöö valdkonnast ja osalejatest.**

Lähtudes regionalismi teooriast võib ka makroregioonide tekkimise ühe peamise eeldusena näha ühtse kogukonnatunde eksisteerimist (Gualini 2003:50). Tänaseid Euroopa makroregioone ei looda aga vaid kollektiivset identiteeti silmas pidades. Nagu eelnevalt mainitud võib üheks sidusaimaks Euroopa regiooniks pidada Skandinaaviat, mis makroregioonide poliitikas on liidetud mitmete teiste riikide ja territooriumitega ning mis moodustab vaid ühe osa uues Läänemere regioonis. Euroopa Liidu makroregioonide poliitika lähtub seejuures pigem ideest, et antud regiooni ühtekuuluvustunnet võiks luua Läänemeri, kui kõigi osalejate kaldaid uhtuv veekogu, ise. Seejuures on majanduslik, sotsiaalne, poliitiline ja ajalooline ühtekuuluvus teisejärgulised ning peamiseks ühendavaks lüliks on looduslik keskkond ja geograafiline lähestikkus. **See loogika viitab pigem tehnilise identiteedi domineerimisele loomuliku ühtekuuluvustunde üle.** Loomulik regionaliseerumine Läänemere piirkonnas on olnud poliitilistel ja ajaloolistel põhjustel pikka aega piiratud ning integratsioon on saanud tekkida peamiselt viimasel 20.



aastal. Tehnilisele regionalismile eelnenud vähene loomulik regionaliseeritus Läänemere regioonis võib teooria kohaselt olla makroregiooni arengut pidurdav tegur ning regiooni täielik integreeritus ja kollektiivse identiteedi tekkimine võib olla aeganõudev protsess.

**Kuna Euroopa Liidu makroregioonide puhul on näha, et konstruktivistlik riikideülene koostöö domineerib regiooni loomuliku sidususe üle, võib makroregioonidesse suhtuda pigem kui uut tüüpi EL-i poliitikatesse ning vähem kui loomulike regionaliseerumiste formuleeringutesse.** Kuigi makroregioonid toetuvad mingitele tinglikele eksisteerivatele regioonidele, ei ole eelnev kollektiivne identiteet, kui regionalismi teooria kohaselt üks peamisi koostöö eeldusi, makroregioonide puhul esmatähtis. Seega esindavad makroregioonid regionalismi uut vormi, olles ühtaegu nii Euroopa Liidu eesmärkide saavutamise vahendiks kui ka rahvusvaheliseks foorumiks (Berkkan jt 2009:38) Makroregioonide poliitika on väga avatud ja mitmetasandiline, mistõttu oma olemuselt peaks see olema dünaamiline, pidevalt uuenev, oludega kohanev ja pakkuma suuremat paindlikkust kui Euroopa Liidu või riikide tasandid. Seetõttu peaks tänaseid piirideüleseid koostööprojekte nägema kui arenevaid protsesse, mitte lõpptulemusi (Berkkan jt 2009:30).

#### *Euroopa Liidu makroregioonide strateegia*

**Euroopa Komisjon on makroregioonide kontseptsiooni defineerinud kui: „ala, mis hõlmab mitme erineva riigi või regiooni territooriume ning mis on seotud ühe või enama ühise tunnuse või väljakutsega“** (Bassetti & Carteny 2012:57). Makroregioon kujutab endast piirideülest koostööd, mille osalejad kuuluvad Euroopa Liitu. Samas on makroregioon laiahaardelisem ja suurem kui tavapärane Euroopa sisene regionaalne koostööprojekt, hõlmates endas suuremat hulka väiksemaid piirkondi. Samuti on Euroopa Komisjoni nägemus olnud, et makroregioonid moodustavad eraldiseisva poliitilise tasandi ning ei satu seetõttu konflikti teiste regionaalsete või rahvuslike identiteetidega.

Seniste Euroopa Liidu makroregioonide näitel saab väita, et keskseks eesmärgiks on territoriaalse sidususe ja koostöö edendamine. Samas on makroregioonide eripäraks põhimõte, et nende eesmärkide saavutamiseks ei ole loodud uusi institutsioone, seadusi ega rahastusallikaid. Nendest põhimõtetest lähtuvalt on makroregioonide tööpõhimõte seisnenud juba eksisteerivate koostöövormide kokkukogumises, esiletoomises ja

ühtlustamises (Metzger 2012:4). Euroopa Liidu makroregioonide poliitika järgib seejuures samasid põhimõtteid, mis on sõnastatud juba varasemates strateegiates nagu 2007. aasta „Territoriaalses agendas“, 2008. aasta „Territoriaalse sidususe rohelises paberis“ ja 2009. aasta „Mitmetasandilise valitsemise valges paberis“ (Bassetti & Carteny 2012:57). Makroregioonide poliitika on seega Euroopa Liidu strateegia ühendamaks kokku eraldiseisvad koostööprojektid ning neid reguleerivad poliitilised strateegiad. **Teisisõnu toimivad makroregioonid justkui katuseorganisatsioonidena, kogudes kokku seni koordineerimata ideed ja tegevused ning sidudes need ühtseks territoriaalseks strateegiaks.** Sellise poliitilise kokkusulutamise abil on loodud uus integratsiooni tööriist, mille võib Euroopa Komisjoni nägemuses võtta kasutusele terves Liidus (Bengtsson 2009:1).

Samas järeldus, et makroregioonide strateegia lihtsalt koondab juba varem eksisteerinud Euroopa integratsioonipoliitikaid, tekitab küsimuse, kas uudse lähenemisega luuakse Liidu jaoks ka lisandväärtust? Makroregioonide strateegia kasulikkus avaldub eelkõige koostööregioonides endas, kuid olles Euroopa Liidu ametlik poliitika, peaks sellest koostööst kerkima kasu tervele unioonile. Euroopa Komisjoni (2009:1,7, Stocchiero 2010A:5) sõnul peitub makroregioonide lisandväärtus integreeritud lähenemises, mis teisisõnu on kollektiivne tegutsemine ühise eesmärgi suunas, koondamaks erinevaid tegutsejaid ning planeerimaks poliitikaid ja finantseerimist. Euroopa Komisjoni hinnangul võimaldab makroregioonide strateegia paremat piirideülese koostöö optimeerimist, jagades koostöö valdkonnad erinevate vastutavate osalejate vahel ära, vältides seeläbi dubleerimist ja asjatut konkurentsi.

**Makroregioonide poliitikas jagunevad peamised rollid Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide vahel. Samas on strateegia puhul tegemist mitmetasandilise poliitikaga, kus Euroopa Liidu ja riikide tasandi kõrval mängib olulist rolli ka regionaalne ja kohalik tasand.<sup>7</sup>** Need erinevad poliitilised tasandid eksisteerivad koostoimes, avaldades kõik strateegiale positiivset mõju. Euroopa Komisjoni rolliks makroregioonide strateegias on olla üldiseks koordinaatoriks, väliseks abistajaks, erapooletuks vahekohtunikuks ning avaldada koostööle „pehmet“ mõju. (Euroopa Komisjon 2012) Strateegia tegelikeks elluvijateks ja juhtijateks on seevastu aga

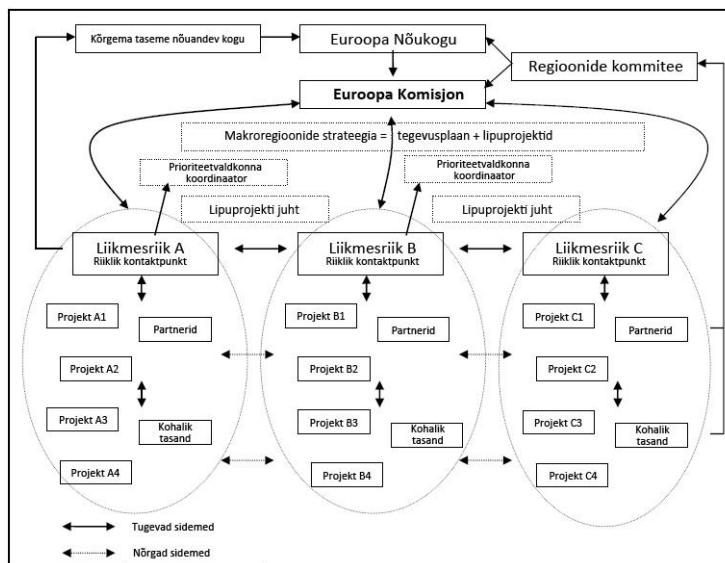
---

<sup>7</sup> Vaata Tabel.5 Euroopa Liidu makroregioonide poliitika toimimise skeem

liikmesriigid ning teatud juhtudel ka neid toetavad kohaliku ja regionaalse tasandi institutsioonid ja organisatsioonid.

Seega puudub makroregioonidel keskne institutsioon ning Euroopa Komisjoni rolliks ei ole koostöö otsene juhtimine, vaid selle üldine koordineerimine ning jälgimine, et erinevad projektid täidaksid sidusa Euroopa integratsiooni eesmärgi. Otsust makroregioonide poliitika raames uusi institutsiooni mitte luua võib näha otseses seoses Komisjoni funktsionaalse lähenemisega regionaalsele koostööle (Berkkan jt 2009:39). Euroopa Komisjoni nägemuses esindab makroregioonide strateegia integreeritud lähenemist, mille kohaselt on selle poliitika puhul tegemist üheaegselt nii mitme sektori kui ka mitme valitsemistasandi ülese strateegiaga (Berkkan 2009:39). Veel ühe institutsiooni lisamine niigi ülekoormatud regiooni oleks võinud viia bürokraatlikule ülekoormatusele ning efektiivsuse vähenemisele.

Tabel 5. *Euroopa Liidu makroregioonide poliitika toimimise skeem*



(Stocchiero 2010B:9)

Euroopa Liidu makropoliitikate puhul on avaldatud imestust, miks on tegemist rangelt Euroopa-siseste suunitlustega projektidega, samas kui paljud probleemid ja väljakutsed on tegelikult välispoliitilist laadi (Bengtsson 2009:8)? Lähtudes uusregionalismi loogikast peaksid makroregioonide tekke põhjused olema seotud alt-üles poliitilise surve tagajärgedega ning Euroopa Liidu vajadusega koordineerida loomulikku liidusisest regionaliseerumist. **Samas on globaliseerumise tingimustes paljud regionaalsed küsimused välispoliitilist laadi, mistõttu kaldub makroregioonide lähenemine olema pigem Euroopa Liidu ja riikide tasandi initsiatiivil loodud ülalt-alla poliitiline**

**strateegia, mille raames on Euroopa Liidul võimalik regionaalsete küsimuste lahendamise kõrval edendada ka riikideüleseid eesmäärke.** Pertti Joenniemi on samuti leidnud (2009:4), et: „...makroregioonid ei ole kujutatud vaid millenagi, millega [Euroopa] Komisjon peab suhestuma ja leppima vaid regioonidest tuleneva alt-üles poliitilise surve tõttu – nad on hoopis välja töötatud mõeldes sidusale Liidu olemuslikule aspektile. Tegemist on strateegiaga.“

### *Makroregioonide tekke põhjused*

**Peale 2004. ja 2007. aasta suurt Euroopa Liidu laienemislainet langes paljude regioonide koostöötahe märgatavalt.** Eelkõige olid puudutatud need piirkonnad, mis laienemisprotsessist enim mõjutatud olid. Kui laienemise eelsel perioodil oli paljude riikide ühine eesmärk edendada regionaalset koostööd ja integreerida väljaspool Euroopa Liitu asuvaid riike ühenduse struktuuridega, siis peale laienemist ei leitud uut eesmärki ning regionaalne koostöö kaotas initsiatiivi. Uued Euroopa Liidu liikmesriigid muutusid üksteisele konkurentideks, mis halvas sidusat piirideülest koosööd veelgi. Näiteks Läänemere regioonis, mis koondab endas nii vanu kui uusi liikmesriike tekkis regionaalsete organisatsioonide küllastatus. Mitmed erinevad ja kohati kattuvad regionaalsed initsiatiivid muutsid koostöö projektipõhiseks ning halvasti hoomatavaks. Lisaks sellele ei jätkunud paljudel väikestel liikmesriikidel piisavalt ressursse ja motivatsiooni, et kõikides koostööprojektides osaleda. Toimivate institutsioonide kõrval eksisteerisid edasi ka oma aja ära elanud regionaalsed võrgustikud, mis oma eksistentsi õigustamiseks endiselt piirkondlikusse arengusse panustada üritasid.

Rohkete regionaalsete projektide kõrval eksisteerisid ka mitmed Euroopa Liidu regionaalarengut puudutavad strateegiad ja visioonid. Kogu see killustunud regionaalpoliitika tingis vajaduse laiahaardelise ja koordineeriva strateegia järele. **Makroregioonide poliitikat peetakse seetõttu pragmaatiliseks lähenemiseks, mille esmane eesmärk oli leida uusi ja efektiivseid meetodeid haldamaks ja koordineerimaks suuri piirideüleseid koostööprojekte, eksisteerivaid strateegiaid ja olemasolevaid institutsioone** (Stocchiero 2010A:3). Lisaks pragmaatilisele väljundile on makroregioonide puhul tegemist ka innovaatilise poliitilise eksperimendiga, mis loob Euroopas täiesti uue poliitilise tasandi (Stocchiero 2010A:3). **Makroregioonide tekke**

**põhjuseks on ka Euroopa Liidu laienemisega kaasnenud probleem, mille kohaselt on raske teha kõigi 27 liikmesriigi huvidega seonduvaid poliitikaid.** Regionaalne fookus võimaldab seejuures senisest efektiivsemalt lahendada kitsamaid regionaalseid küsimusi ning lähtuda Euroopa poliitikate kujundamisel piirkondlikest iseärasustest. Kui harilikult kipub Euroopa Liidu seadusandlikus olema liiga bürokraatlik ja tehniline, siis tänu makroregioonide tasandi loomisele on võimalik Euroopa seadusandlus siduda kitsama geograafilise alaga. See on omakorda kooskõlas subsidiaarsuse printsiibiga, mille kohaselt üritatakse regionaalarengut puudutavaid küsimusi vastu võtta kogukonnale lähemal. Subsidiaarsusprintsiip ja rohujuuretasandi poliitika tähtsustamine makroregioonide poliitikate väljatöötamises on seotud uusregionalismi teoreetilise käsitlemisega.

Uusregionalismi mõjusid on näha ka alt-üles poliitilise surve eksisteerimises makroregioonide strateegiate rakendamise puhul. Euroopa Liidu makroregioonide poliitika pakub koostöös osalevatele riikidele ja piirkondadele head võimalust ennast Euroopa Liidus nähtavamaks teha. Mõned skeptikud on isegi väitnud, et makroregioonide puhul on tegemist Euroopa poliitiliste „pügmeede“ katsega suurendada oma mõjuvõimu ning konkureerida oma mõjuvõimsamate Euroopa naabritega (Vernygora & Chaban 2008:129). Taolisi huvigruppe ja tunnustust ihkavaid regioone on Euroopas ka tänapäeval veel mitu. Mõned neist piirkondadest (Länder Saksamaal ja Kataloonia Hispaanias) on poliitiliselt aktiivsemad ja mõned (Lääne Rootsi, Ida Soome) passiivsemad, kuid poliitilised lobirühmad eksisteerivad Brüsselis veel paljudel teistelgi regionaalsetel kogukondadel (Vernygora & Chaban 2008:128). Seega võib ühe makroregioonide poliitika tekke põhjusena näha ka regionaalse mõjuvõimu suurendamise ambitsiooni ja sellest tulenevat regionaalset survet Euroopa Liidu tasandi poliitika loomisele. Vaatamata nõrkadele kogukondlikele sidemetele tänastes makroregioonides ning uute regionaalsete üksuste tehnilisele olemusele, toimivad makroregioonid hea välise brändina nii Euroopa sisestes kui ka välistes küsimustes. Seega vaatamata sisemise kollektiivse identiteedi vähesele eksisteerimisele, aitab makroregioonide poliitika luua regionaalset välist identiteeti, mis aitab kaasa nii piirkondlikule majanduslikule kui ka poliitilisele mõjuvõimu kasvule.

### *Makroregioonide uuenduslikkus*

Kuigi makroregioonide poliitikat peetakse uueks ja innovaatiliseks Euroopa Liidu lähenemiseks, pole see tegelikult suuri muutusi endaga kaasa toonud. **Makroregioonid ei esinda uuenduslikku ja täiesti enneolematut regionaalset koostöö paradigmat, vaid on pigem paljude eelnevate Euroopa regionaalsete initsiatiivide edasiarendus** (Stead 2011:3). Makroregioonide strateegiale on eelnenud mitmed sarnased regionaalsed koostööstrateegiad nagu näiteks: Euroopa valitsemise valge paber (2001), Territoriaalne olukord ja perspektiivid Euroopa Liidus (2005) ja Territoriaalse sidususe roheline paber (2008). (Stead 2011:164) Lisaks strateegiatele ja regionaalsete koostöö põhimõtetele on makroregioonide poliitikale eelnenud ka hulk regionaalseid koostööprojekte, piirkondlikku arengut edendavaid organisatsioone ja koostööd koordineerivaid institutsioone.

Seega ei ole makroregioonide poliitika puhul tegemist Euroopa regionaalpoliitilise revolutsiooniga ning tänaste poliitikate uudsus seisneb vaid eelmiste strateegiate koondamises, paremas koordineerimises ning uue valitsemisstruktuuri loomises. See tõdemus paneb Andrea Stocchiero küsima, kas uus pudel muudab vana veini paremaks tooteks? (Stocchiero 2010A:8) Kui mitte, võib mitmetasandiline valitsemissüsteem ning makropoliitikate laiahaardelisus tekitada hoopis rohkem konflikte ja vastuseisu kui eelnevad regionaalsed koostööstrateegiad. Kuid siiski ei erista makroregioonide poliitikat eelnevatest vaid selle vorm, vaid ka mõned sisulised aspektid. Nimelt olid enamus eelnevatest Euroopa territoriaalpoliitika algatustest nagu Euroopa ruumilise arengu perspektiiv (1999) ja Territoriaalne agenda (2007) liikmesriikide initsiatiivid, kuid makroregioonide strateegia puhul tundub, et juhtrolli on haaranud hoopis Euroopa Komisjon. (Metzger 2012:3) Komisjon koostöös Euroopa Parlamendi ja Regioonide Komiteega võis makroregioonide loomise idee saada küll liikmesriikidelt, kuid poliitikate väljaarendamine on olnud Euroopa keskvõimu kontrolli all. **Seega võib makroregioonide strateegiat pidada Euroopa Liidu initsiatiiviks, mis tähistab ka antud poliitika uuenduslikkust.** Antud juhul on Komisjon juhtohjad haaranud juba projekti algusest peale ning makroregioonide poliitika efektiivse toimimise ja võimaliku laienemise järel kasvab tõenäoliselt ka Euroopa tasandi roll terves makroregioonide strateegias.

**Seega peitub makroregioonide poliitika uuenduslikkus esiteks selle ülesehituses, luues EL-i ja riikide vahele uue regionaalset tasandi ning teiseks Euroopa Komisjoni**

**rollis strateegia initsiaatorina.** Tugev keskvõimu koordinatsioon ja spetsiifiline regionaalne suunitlus peaksid Euroopa Liidu makropoliitikatest tegema eduka projekti. Just regionaalsete eripäradega mitteametamine ning liikmesriikide initsiatiividel loodud konkureerivate territoriaalsete strateegiate nõrkus, on aspektid, mida makroregioonide poliitikat luues vältida on üritatud. Makroregioonide strateegiat on raske pidada revolutsiooniliseks muutuseks Euroopa regionaalpoliitikas, kuid kindlasti on tegemist uudse lähenemisega Euroopa integratsiooniprotsessi juhtimises, arvestades nii ülalt-alla kui ka alt-üles poliitilise surve mõjudega erinevates piirkondades.

### *Makroregioonide pilootprojekt*

Euroopa Liidu makroregioonide poliitika esimene laine on kaasa toonud strateegiate rakendamise piirkondades, mille ühendavaks lüliks on mõni veekogu. Esimesed toimivad makroregioonid Läänemere regioonis ja Doonau piirkonnas ning võimalikud järgmised koostööprojektid Atlandi, Vahemere ja Põhjamere piirkondades on kõik koondunud ümber oluliste veekogude. Ühest küljest võib selline lähenemine olla seotud Euroopa Liidu makropoliitikate funktsionaalsusega, pöörates erilist rõhku merekeskkonna-alasele koostööle ja looduskaitsele. Teiseks põhjuseks on kindlasti regionaalse ühtekuuluvustunde eksisteerimine ümber kindlate veekogude. Näiteks Euroopa Liidu makroregioonide pilootprojekt, Läänemere strateegia, on kavandatud piirkonda, kus Läänemeri ise mängib olulist rolli terve regiooni ajaloolistes majandussuhtes ning toimib ka hea kollektiivse identiteedi loojana. **Loodusliku objekti seadmine makroregiooni keskmesse aitab vähendada ka poliitilisi pingeid, vältides mõne kindla riigi või tõmbekeskuse liigset esiletõstmist Euroopa Liidu makroregioonide poliitika tasandil.** Seetõttu võiks arvata, et ka edaspidi jäävad Euroopa Liidu makroregioonid seotuks looduslike ja geograafiliste aspektidega ning ei muutu, vähemalt ametlikus käsitluses, riigikeskseteks strateegiateks.

Peale Läänemere strateegia kui esimese Euroopa makroregiooni loomist 2009. aastal, on ametlikuks poliitikaks vormistatud veel vaid Doonau piirkonna strateegia 2010. aasta detsembris. Lisaks kahele senitoimivale makroregioonile on Euroopa Liidus olnud juttu järgmistest võimalikest piirideülestest strateegiatest Põhjamere-Inglise kanali piirkonnas, Alpiregioonis, Aadria-Ioni mere piirkonnas ja Vahemere regioonis. (Bassetti & Carteny 2012:58) Kuigi iga Euroopa makroregioon erineb teistest oma spetsiifiliste programmide

ja eesmärkide poolest, siis üldine strateegia ja poliitikate ülesehitus peaks kõikides regioonides olema sarnane. Makroregioonide pilootprojektiks olev Läänemere strateegia

Tabel 6. *Läänemere strateegia ja Doonau strateegia alad ja koostöös osalevad riigid*



(Metzger 2012:5)

on defineeritud kui integreeritud võrgustik, mis võimaldab Euroopa Liidul ja liikmesriikidel tuvastada vajadused ning võimaldada vajaminevaid ressursse, et tagada Läänemere regiooni jätkusuutlik areng ja optimaalne majanduslik ja sotsiaalne areng (Stocchiero 2010B:1). Üks makroregioonide pilootprojekti eesmärgi on tekitada erinevate koostöövaldkondade vaheline sidusus. Kui varasemalt on näiteks keskkonnavalased koostööprojektid toimunud vaid looduskaitsele spetsialiseerunud regionaalsete organisatsioonide vahel, siis Läänemere strateegiaga üritatakse

keskkonnakaitsega seotud probleemid siduda laiemas kontekstis, seostades neid sotsiaalsete ja majanduslike kasuteguritega. Nii loodetakse keskkonnatemaatikasse kaasata ka mitte-motiveeritud osalejaid. (Stocchiero 2010B:2) **Seega on Läänemere strateegia eesmärgid laiemad kui valdkondlike projektide tulemuste saavutamise ning lisaks spetsiifilistele probleemide lahendustele loodetakse makroregioonide strateegiast ka poliitilise integratsiooni teket.**

Läänemere strateegia ning teiste makroregioonide projektide üldiseks eesmärgiks on muuta antud piirkonnad Euroopa Liidu tõmbekeskusteks. (Bassetti & Carteny 2012:59) **Makroregioonidest peaks Euroopa Liidu visiooni kohaselt saama kõige atraktiivsemad, poliitiliselt sidusamad ning efektiivsemalt toimivad Euroopa alad, mille konkurentsieelis ulatub ka Euroopa piiridest väljapoole.** Lisaks sellele on Euroopa Liidu makroregioonide pilootprojekti Läänemere strateegia üheks funktsiooniks olla ka kogu uue regionaalpoliitilise lähenemise testregiooniks (Bassetti & Carteny



2012:58) Läänemere strateegia kogemusi ja õppetunde kasutatakse järgnevate makroregioonide loomisel ning testregiooni edukus määrab kogu makroregioonide poliitika tuleviku terves Euroopa Liidus. Kuna makroregioonide strateegiale omistatakse suurt rolli lähituleviku Euroopa Liidu poliitikas (Stead 2011:163) ning projektis nähakse suurimat Liidu algatust alates Ühise välis- ja julgeolekupoliitika loomisest 1992. aastal, lasub Läänemere strateegia õlul suur vastutuskoores ning regiooni koostöö arengud on terves Euroopa Liidus terava tähelepanu all.

### *Makroregioonide poliitika kitsaskohad*

Makroregioonide poliitika suurt tulevikku võivad aga ohustada mõningad kitsaskohad. Üheks peamiseks makroregioonide ees seisvaks küsimuseks on strateegia üldine kasulikkus Euroopa Liidule kui tervikule (Stocchiero 2010A:4). Kahtlemata tuleb makroregioonide lähenemine kasuks neile piirkondadele, kus poliitikat on rakendatud. Olles aga Euroopa Liidu ametlik strateegia ning Euroopa Komisjoni initsiatiiv, peaks makroregioonidest tulenev kasu ulatuma ka koostööregioonidest väljapoole. **Seega tuleb Komisjonil pingete tekkimise vältimiseks juhtida makroregioonide poliitikat nii, et sellest tekiks lisandväärtus tervele Euroopa Liidule ning mitte vaid tänastele makroregioonidele endile.** Väljaspool tänaseid makroregioone asuvate Euroopa Liidu liikmesriikide hirm on, et Euroopa Komisjoni poolt toetatavad regioonid muutuvad liiga autonoomseteks (Berkkan jt 2009:48). Nii nähakse makroregioonide võimalikus edukuses potentsiaalset ohtu Liidu ühtsusele. Makroregioonide poliitika efektiivse toimimise tulemusena võivad osad Euroopa regioonid hakata teistega võrreldes kiiremini arenema, mis võib viia mitmekiiruselise Euroopa tekkimisele, mis on omakorda vastuolus Euroopa regionaalpoliitikate põhieesmärkidega. Seetõttu võib makroregioonide poliitika ja Euroopa ühtsuse vahel näha teatavat vastuolu. Kuigi Euroopa Komisjoni nägemuses võib olla terve Liidu katmine makroregioonidega, siis esimese nelja aastaga on neid tekkinud vaid kaks. Selline makroregioonide poliitika rakendamise tempo näitab, et regioonide väljatöötamine ja sidusa koostöö koordineerimine on aega- ja ressurssenõudev protsess ning vähemalt seni on makroregioonide poliitika laienenud projektipõhiselt, mitte üleliidulise ühtsustatud poliitikana.

Teiseks peamiseks makroregioone puudutavaks kriitikaks võib pidada regionaliseerumise ja regionalismi vastandamist piirkondlikus koostöös. Nimelt kardetakse, et üha kasvav Euroopa Liidu tehniline koostöö koordineerimine hakkab halvama regiooni loomulikke koostööd ja regionaliseerumisel rajanevat sidusust. Üha lisanduvate strateegiate, institutsioonide, tegevusplaanide jne valguses muutub regionaalne koostöö järjest enam bürokraatlikumaks ning Euroopa Liit võtab regionaalses koostöös „õpetaja“ rolli (Grike 2009:77). **Seega võib Euroopa Liidu koordineeritud strateegia olla küll koostöö mootoriks, kuid samas segada ka regiooni loomulikke sidususe tekkimist.** Näiteks makroregioonide poliitika testprojektiks olev Läänemere strateegia mõjutab regionaalset koostööd läbi projektide taotlemise tingimuslikkuse. Tänapäeval on eelisseisus need riiklikud, regionaalsed ja kohaliku tasandi projektid, mis on otseselt kooskõlas Läänemere strateegia valdkondade eesmärkidega (Euroopa Komisjon 2013:21). Seega meenutab Läänemere strateegia ülesehitus pigem poliitilist tellimust kui regiooni turuloogika alusel kujunenud vajaduspõhist koostööd.

Tegelikult on just turuloogika ühe aluspõhimõtte, konkurentsi, vähendamine makroregioonide varjatud eesmärk. **Euroopa Komisjoni nägemuses aitab makroregioonide poliitika rakendamine vähendada liikmesriikide omavahelist konkureerimist projektirahadele ning regionaalse koostöö raames pöörataks tähelepanu pigem piirkonna üldisele heaolule ning vähem riikide omakasule.** Teisisõnu taotleb riikideülene valitsemismudel kõikide regiooni riikide poliitikate harmoniseerumist ning keskendumist ühiskasule (Stocchiero 2010B:4). Kõige selgemalt väljendub see põhimõtte rahastuse ja suurprojektide jaotumise puhul. Makroregioonide poliitika visiooni kohaselt võiks Läänemere strateegia raames ühte projekti rahastada kaks riiki võrdselt ka juhul kui näiteks mõni oluline objekt rajatakse vaid ühe riigi territooriumile. Paraku kipuvad majandusliku efektiivsuse põhimõtted rahvuslike huvidega tihti põrkuma, ning regiooni ühishuvi kõrval säilivad ka riikide omakasupüüdlid soovid.<sup>8</sup> Regioonisisene konkurents säilib ka vaatamata sellele, kui palju ei toonitataks ühiskasu printsiipi ja ei sisendataks, et lõppkokkuvõttes on kõik võitjad. Eriti teravalt võib see avalduda just makroregioonides nagu Läänemere piirkond,

---

<sup>8</sup> Heaks näiteks võib siinjuures pidada kokkulepet rajada Baltimaade ja Soome peale vaid üks veeldatud maagaasi (LNG) terminal. Vaatamata majandusliku efektiivsuse hindamisraporti hinnangule, et parim terminali asukoht on Soome territooriumil Inkoos, soovib Eesti riik terminali siiski enda aladele tuua. Oma eelistuste toetuseks koostati ka konkureeriv raport, mis eelistab terminali asukohana just Eesti põhjarannikut.

kus ühte koostöövõrgustikku kuuluvad väga erineva arengutasemega riigid, kelle poliitilistes eesmärkides domineerivad erinevad väärtushinnangud. Makroregioonide strateegia võib küll vastandumisest ja konkureerimisest tulenevaid pingeid vähendada, kuid regiooni täielikku sidusust ja harmoniseerumist ei ole enne piirkonna arengutaseme ühtlustumist loota.

Kuigi peale Külma Sõja lõppu oli koostöötahe Läänemere regioonis suur, langes see tunduvalt peale Euroopa Liidu laienemist 2004-ndal aastal. Ühe selle põhjusena on nähtud seda, et endised tihedad partnerid Poola, Balti riigid ja Põhjala riigid muutusid järsku konkurentideks. Konkureerides samade vahendite üle, püüti edendada vaid enda positsioone, mistõttu toimus Läänemere regiooni koostöövõrgustike killustumine ning üldise koostöö vähenemine. (Graudinš jt 2006:33) Selle valguses võib makroregioonide poliitika tuua oodatud edu asemel kaasa ka uue koostöö vähenemise ja riikide vastandumise kasvu laine. Võttes arvesse, mis juhtus regiooni koostöö sidususega peale Euroopa Liidu laienemist, võib spekuloida, et muutused makroregioonide poliitika rahastusmudelil võivad tekitada järjekordse koostöö halvatuse. Nii võib näiteks ühine regionaalne eelarve konkurentsi Euroopa Liidu rahastusele veelgi suurendada. Lähiajaloolistest kogemustest lähtudes peaksid Euroopa Liidu poliitikad pöörama tähelepanu konkurentsi vähendamisele makroregioonides, vältimaks sellest tulenevat obstruktiivistlikku ja proteksionistlikku mõju piirkondade koostööle.

Neljandaks on kritiseeritud makroregioonide poliitika rakendamisel ilmnunud vähest rohujuuretasandi sisendit regionaalses koostöös (Euroopa Komisjon 2013:9). Kuna makroregioonide üheks põhiliseks funktsiooniks on luua sidus valitsemissüsteem erinevate valitsemistasandite vahel, peaks regioonide koostööd üheaegselt kujundama nii ülalt-alla kui ka alt-üles poliitilised mõjutused. Paraku eksisteerib subsidiaarsuse printsiip makroregioonide puhul peamiselt vaid paberil. Toimivate makroregioonide näitel saab öelda, et peamist rolli mängivad regionaalse koostöö koordineerimises ikkagi riigid. (Stocchiero 2010B:5) Esiteks on riikidel suur sõnaõigus makroregioonide poliitikate väljatöötamises läbi tihedate sidemete Euroopa institutsioonide ja riiklike organite vahel. Teiseks on riigid peamised makroregioonide strateegia elluviijad, olles nii projektide rahastajad kui ka valdkondade juhid. (Stocchiero 2010B:5) **Seega on makroregioonide rakendamisel vähenenud nii Euroopa Komisjoni kui rohujuuretasandi roll.** Euroopa Komisjoni peamiseks rolliks on makroregioonide poliitika puhul kujunenud poliitilise

initsiatiivi loomine, uue regionaalpoliitilise mudeli propageerimine ning kerge koordineeriv ning järelvalvet teostav roll. Seevastu on kohaliku tasandi roll makroregioonide strateegia rakendumisel olnud piiratud. Erinevad organisatsioonid, ettevõtted ja kolmanda sektori tegutsejad tegelevad peamiselt strateegia eesmärkidega kooskõlas olevate projektide elluviimisega. Samas on nende mõju poliitikate väljatöötamisele vähenenud, mistõttu ollakse pigem poliitilise tellimuse täitjad ning strateegiaväliste projektide rahastamise saamine on keeruline. **Seega seisneb probleem makroregioonide mitmetasandilise valitsemissüsteemi ebaproportsionaalsuses, mille tulemusena domineerib tänasel päeval selgelt just riiklik tasand.** Selline lõpptulemus viitab aga faktile, et võrreldes eelmiste regionaalsete arengustrateegiatega on muutusi vähe ning makroregioonidest oodatud uuenduslikkust on poliitikate rakendamisel nappinud.

Viimaseks on ühe makroregioonide poliitika kitsaskohana nähtud Euroopa Liidu püüdu luua universaalset strateegiat, mis on rakendatav erinevates piirkondades üle terve Euroopa. Stocchiero (2010B:9) leiab, et makroregioonide poliitika ei tohiks olla vaid erinevate suvaliste projektide summa, vaid kandma endas ka kõrgemat eesmärki. **Samas ei ole võimalik luua täiesti universaalset makroregioonide mudelit, mis toimiks sama efektiivselt igas Euroopa piirkonnas.** Iga makroregioon on omanäoline ning seetõttu tuleb poliitikate rakendamisel pöörata tähelepanu funktsionaalsele regionaliseerumisele (Stocchiero 2010A:5). See tähendab, et makroregioonide teke ja nendes osalevate riikide koosseis sõltub otseselt antud regiooni probleemidest, nende iseloomust ja ulatusest. Makroregioonide universaalse mudeli väljatöötamine ei ole seetõttu regionaalseid eripärasid silmas pidades efektiivne ning võib poliitikate rakendamisel tekitada vastuolusid.

Makroregioonide strateegia on toonud Euroopasse uue territoriaalse mõtestatuse ning loonud riikide ja Euroopa Liidu valitsemistasandite kõrvale ka regionaalse tasandi. Uue regionaalse mõtestatuse keskmes on makroregioonide poliitika, mida võib pidada pragmaatiliseks Euroopa Liidu sammuks koordineerimaks tänaseid konkureerivaid Euroopa territoriaalse arengu käsitusi ja strateegiaid. Makroregioonide poliitikat võib seetõttu pidada Euroopa poliitikate edendamise uueks tööriistaks, mis peaks tagama senisest parema regionaalse koostöö efektiivsuse. Seejuures ei ole uue poliitika rakendamisel loodud uusi institutsioone ega rahastusallikaid, vaid makroregioonide

innovaatiline lähenemine seisneb varasemate koostöövormide koondamises ning mitmetasandilise valitsemissüsteemi juurutamises regionaalse koostöö kontekstis.

Makroregioonide pilootprojektina loodud Läänemere strateegia on tänaseks kätte näidanud mõningad uue regionaalpoliitilise mudeli kitsaskohad. **Esiteks** on tõusnud makroregioonide strateegia rakendamise puhul küsimus, milline on selle kasutegur Euroopa Liidule tervikuna ja koostööst väljapoole jäävatele riikidele. **Teiseks** on üha enam institutsionaliseeruv regionaalne koostöö kriitikute arvates hakanud piirama piirkondade loomulikku sidususe teket, seades turuloogika alusel toimivale koostööle liiga jäigad bürokraatlikud piirangud. **Kolmandaks** ei ole makroregioonide strateegia suutnud kaotada riikidevahelist piirkondlikku konkureerimist ning strateegia rahastusmudeli muutumise korral ähvardab riikidevaheline koostöövalmidus veelgi väheneda. **Neljandaks** on makroregioonide strateegia rakendamisele ette heidetud riikliku tasandi domineerimist teiste valitsemistasandite üle, heites kõrvale esialgse subsidiaarsusprintsipi nõude ning Euroopa Komisjoni koordineeriva funktsiooni. **Viiendaks** on leitud, et makroregioonide poliitika ei saa järgida ühte universaalset mudelit, ning Läänemere strateegia projekti pole võimalik üks-ühele teistesse regioonidesse üle kanda.

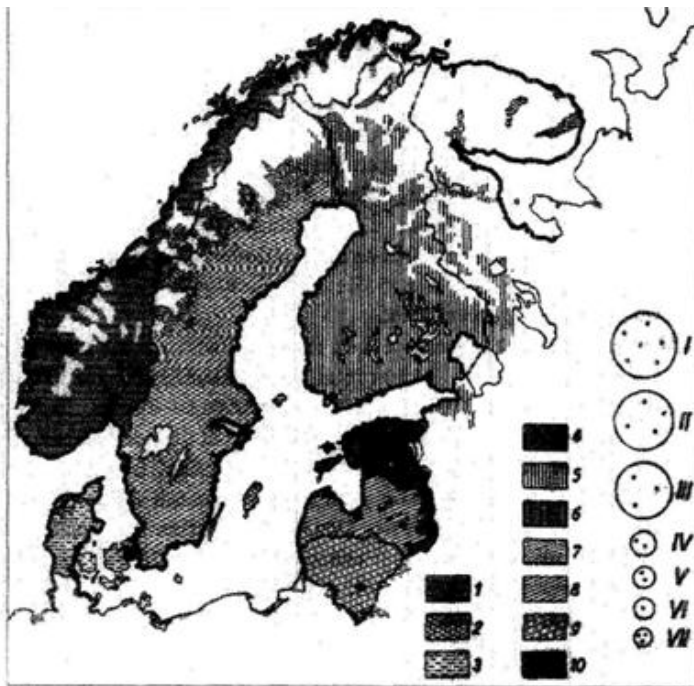
Kuid vaatamata kriitikale peetakse makroregioonide strateegiat üheks suurimaks Euroopa Liidu algatuseks peale Ühise välis- ja julgeolekupoliitika loomist ning uuele regionaalpoliitilisele mudelile ennustatakse suurt tulevikku. Makroregioonid poliitika täiemahulise rakendumise järel võib Euroopas tekkida umbes viis makroregiooni, mis moodustavad justkui Olümpia rõngaste süsteemi, olles üheaegselt nii eraldiseisvad üksused kuid omades üksteisega ka teatud pidepunkte (Antola 2009:10). **Seetõttu on üha enam hakatud föderaal-euroopa asemel rääkima ka regioonide-euroopast, mis suurel määral võiks asendada tänast riikidepõhist Euroopa Liidu poliitilist mudelit** (Loughlin 1997:147).

## Läänemere strateegia

### *Läänemere regiooni territoriaalse mõtestamise ja koostöö ajalugu*

Läänemere piirkonna regionaalse mõtestamise ja koostöö ajalugu ulatub vähemalt 13-ndasse sajandisse, mil tekkis peamiselt kaubandussuhteid edendav Hansa Liit. Hilisematest regionaalsetest projektidest tõuseb esile 20.sajandi alguses loodud käsitlus Baltoscandiast. Baltoscandia teooriat tutvustas esmalt Rootsi geograaf Sten De Geer aastal 1928. See käsitlus oli välja kasvanud De Geeri teisest regiooniteooriast Fennoscandiast, mis kujutas endast Soome rahvusriigi ehitamise protsessi ning eemaldumist Vene mõjusfäärist 19.sajandi lõpus. Hiljem De Geer laiendas oma käsitlust ning lisas ühtsesse kultuuriruumi ka Eesti ja Läti. Selline liit oli loodud looduslikele alustele, peamiselt Läänemerele. Samuti ühendasid Baltoscandia maid protestantlik kristlus, põhjamaade rass ning riigikord. (Moisio 2003) Sten De Geeri käsitlust arendas edasi Eesti tuntud geograaf Edgar Kant, kes liitis kõik Läänemere kallastel olevad maad ühiseks Baltoscandiaks.

Tabel 7. Edgar Kanti Baltoscandia käsitlus aastal 1934



(Kant 1934:31)

*Baltoscandia* oli rahvuslikul identiteedil põhinev poliitiline eesmärk baltlaste jaoks. See täitis suurema koostöövõimaluse eesmärgi Skandinaaviamaadega. Tegemist oli siiski vaid kontseptuaalse visiooniga, mitte reaalse liiduga. (Moisio 2003) *Baltoscandia* näol oli

peamiselt Balti riikide lootusega pääseda läänelikuma ühiskonna poole. Põhjamaad nägid iseennast pigem kõrgemalt arenenumana ning keskendusid Skandinaaviamaade geopoliitilisele käsitlesele. Kuigi tunnistati teatud ühisosa Eesti ja Lätiga, ei olnud *Baltoscandia* Põhjamaades just kõige populaarsem ning jätkusuutlikum visioon Põhja-Euroopa tulevikust. Järgnevate aastakümnete poliitilised olud tingisid regiooni ebaühtlase arengu ning 1990-ndate aastate alguseks oli Läänemere piirkond killustunud Põhjamaade, Baltimaade ning Poola vahel.

20.sajandi lõpus aset leidnud intensiivne Euroopa integratsioon ja Nõukogude Liidu kokkuvarisemine tingisid regionaalse koostöö ümbermõtestamise vajaduse. Üha enam hakati Põhjamaade ja Baltimaade asemel rääkima ühisest Läänemere regioonist. Ole Wæver (1997) on näinud kolme põhjust, miks Läänemere regiooni projekt võttis üle seni domineerinud Põhjamaade regiooniteooria. **Esiteks** oli tegemist uue Külma Sõja järgse teooriaga. **Teiseks** ei olnud tegemist riikide põhjal loodud nägemusega, mistõttu sobis ta ideaalselt uude Euroopa diskursusesse, mille kohaselt nähti Euroopat mitte ainult eraldiseisvate riikidena vaid ühtsete regioonidena. **Kolmandaks** muutus majanduslik nägemus Euroopa turgudest ning ärivõimalustest. Ühtse tuumikala asemele tekkisid mitmed tõmbekeskused, mille ümber koondusid väiksemad regionaalsed turud. Samuti tekkis üks ühtne turg ja majanduslik regioon ümber Läänemere. (Wæver 1997:90) Lisaks sellele sai Euroopa Liidu 2004. aasta laienemise järel Läänemerest *Mare Nostrum* ehk Euroopa sisemeri, luues head eeldused ühise regionaalse identiteedi ja majandusliku koostöö tekkeks.

Konkreetsamad sammud Läänemere regiooni poliitiliseks koostööks tehti 2009. aastal, mil loodi Euroopa Liidu Läänemere strateegia, millega pandi alus regionaalse koostöö struktuurile ja fookusele. Samuti hakkas mõiste „Läänemere regioon“ tähistama Euroopa Liidu ametlikku makroregiooni. Läänemere strateegia loodi 8 liikmesriigi (Eesti, Läti, Leedu, Poola, Saksamaa, Taani, Rootsi ja Soome) vahel, olles esialgu selgelt Euroopa Liidu sisese ja keskkonnavalase suunitlusega koostööprojekt. Algselt oligi Läänemere strateegia kavandatud kui Euroopa Liidu Põhjadimensiooni poliitika sisepoliitilise töövahendina (Berkkan jt 2009:23). Peale rakendumist on Läänemere strateegia toiminud küllaltki iseseisva poliitikana, mis peaks täitma silla rolli Euroopa sisemise ja välimise regionaliseerumise vahel (Agh 2010:1240). Samuti täidab Läänemere strateegia Euroopa Liidu makroregioonide poliitika testregiooni funktsiooni, olles eeskujuks kõikidele järgnevatele regionaalsetele koostööprojektidele. Seega on Läänemere strateegia puhul

tegemist millegi enamaga kui lihtsalt piirkonna territoriaalse planeeringu või kultuurilise ühtekuuluvusega. Läänemere strateegia uurimisväärtus seisneb tema unikaalses testregiooni staatuses, mistõttu on Läänemere regiooni uurides võimalik saada aimu terve Euroopa Liidu võimalikest arengusuundadest järgnevatel aastatel.

### *Läänemere strateegia ülesehitus*

**Läänemere strateegia loomise juures peeti kinni kolme „ei“ poliitikast, mille kohaselt ei loodud uusi institutsioone, uusi seaduseid ega uusi rahastusallikaid.** Kolme „ei“ poliitika põhjus seisneb peamiselt Läänemere regiooni institutsionaalses ülekoormatuses, mille valguses oleks lahendusena nähtav Strateegia võinud kujuneda hoopis osaks probleemist. Seetõttu kasutab Läänemere strateegia ära juba varasemalt eksisteerinud institutsioone, rahastusmehhanisme ning õiguslikke raame, ning toimib justkui erinevaid projekte koondava katuseorganisatsioonina. Läänemere strateegia raames ei toimu aga samas otsest regionaalse koostöö juhtimist ega loomist, vaid initsiatiivist peaks saama koostööprojektide ülene Euroopa identiteediloomel tasand, mis peaks tagama erinevate spetsiifiliste koostöövaldkondade sidususe ja eesmärgipärasuse. Sama eesmärki on varasemalt taotlenud ka Graudinš jt (2006:60), kes leiavad, et Läänemere strateegia on kõige efektiivsem siis kui ta eksisteerib pigem identiteedi ja poliitilisel tasandil. Seda võetakse arvesse raha jagamisel, eesmärkide püstitamisel, regiooni turundamisel jne, aga mitte otseselt täidesaatva võimu instrumendina.

Sellest tulenevalt on Läänemere strateegia tegutsejad pigem koordineerivate ülesannetega ning konkreetsete projektide elluviimisega tegelevad juba spetsiifilised organisatsioonid ja institutsioonid.<sup>9</sup> Peamiste koordineerivate tegutsejatena võib näha riiklike kontaktpunkte, kes tagavad strateegia rakendamise üldise koordineerimise ja selle toetamise oma riigis ning Euroopa Komisjoni, kelle rolliks on tagada strateegia üldine juhtimine, kaasata koostöösse asjaomaseid sidususrühmi ning jälgida ja hinnata strateegia edusamme. Strateegia erinevate valdkondade täideviimise eest vastutavad aga valdkondade koordinaatorid ja horisontaalsete meetmete juhid, kes hoiavad oma valdkondade projektide rakendamisel silma peal ning edendavad ühtlasi makropiirkondlikku mõju. Viimase astme koordinaatoritena võib näha juhtprojektide liidreid, kes vastutavad otseselt strateegia kohapealse tegeliku rakendamise eest. (Euroopa Komisjon 2012:5) Strateegia

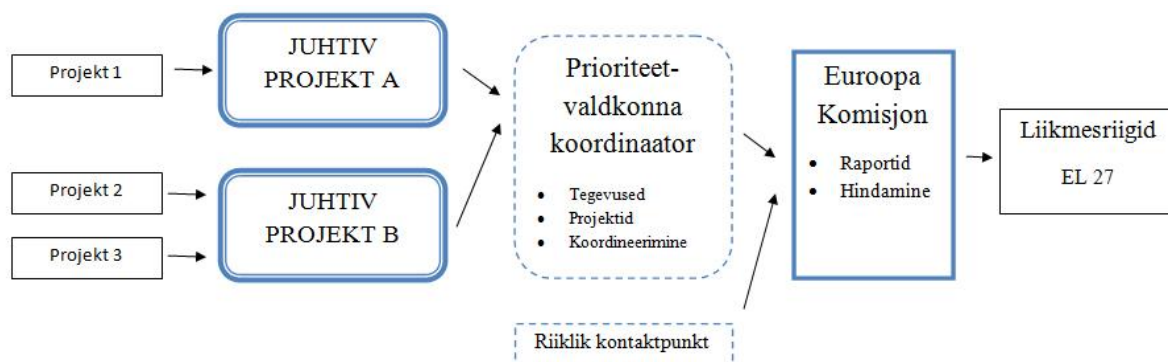
---

<sup>9</sup> Vaata Tabel 8. Euroopa Liidu Läänemere strateegia valitsemise ja aruandluse skeem



raames on tihti kõige olulisem roll omistatud just juhtprojektide vastutusriikidele, kellel on kokkuvõttes kõige suuremad võimalused tegelike tegevuste mõjutamiseks (Goulet 2010:125). Euroopa Komisjoni rolli tähtsustatakse pigem poliitilisel tasandil ning selle panus seostub eelkõige strateegiale poliitilise kaalu omistamises. Komisjoni koordineeriv ja nõuandev roll on Läänemere strateegia puhul taandunud küllaltki passiivseks raportite ja uuringute üllitamise keskseks tegevuseks. Komisjoni initsiatiiv on siiani piirdunud strateegia loomisega ning hilisem panus koostöö arendamisse on jäänud tagasihoidlikuks.

Tabel 8. *Euroopa Liidu Läänemere strateegia valitsemise ja aruandluse skeem*



(Berkkan 2009:94)

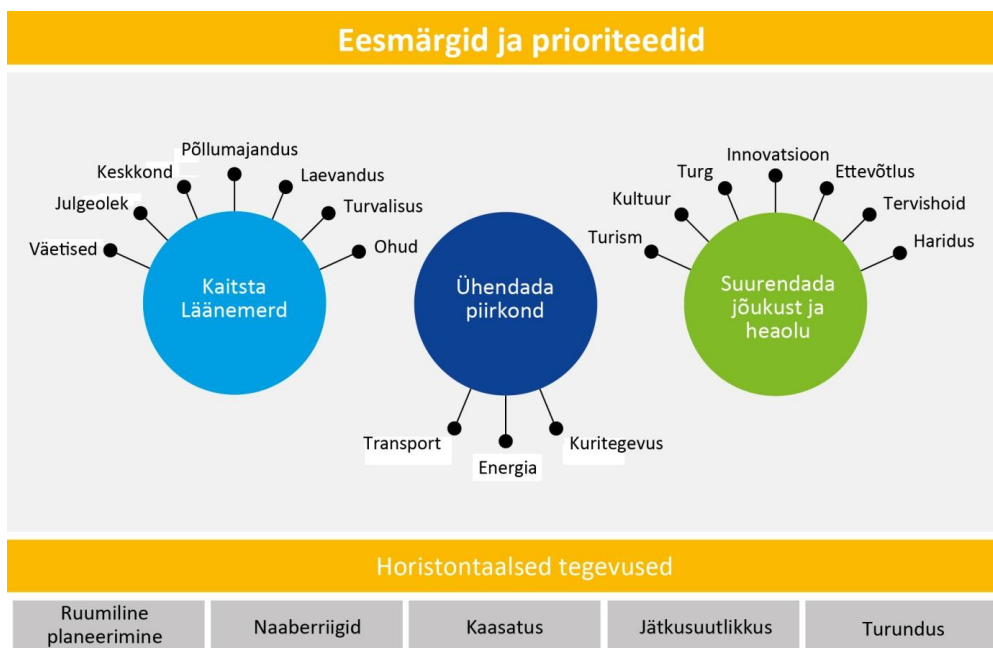
Läänemere strateegia konkreetne juhtimismudel ning valdkondade eest vastutavate tegutsejate määramine peaks täitma seatud eesmärgi ning tegema strateegiast toimiva Euroopa Liidu poliitika. Läänemere strateegia uudne valitsemismudel on tingitud olukorrast, kus eelmised territoriaalsed arengukavad kippusid jääma vaid deklaratiivseteks, ilma et konkreetseid poliitikaid oleks järgnenud. Nii on näiteks Eesti välisminister Urmas Paet 2008. aastal Läänemere strateegia väljatöötamise ajal öelnud, et: „Me ei taha dokumenti dokumendi pärast, pikka paberit, mida keegi ei loe. Vajame selget ja kindlameelset tulevikunägemust, võimalikult konkreetsete tegevustega mõttekava.“ (Paet 2008) See põhimõte on suures osas Läänemere strateegiaga saavutatud. **Tegemist on strateegiaga, mille käigus ei loodud küll uusi institutsioone, kuid mis erinevalt paljudest teistest regionaalarengu perspektiive puudutavatest plaanidest eristub oma konkreetsete tegevuste ja eesmärkide poolest.**

#### *Läänemere strateegia valdkonnad ja projektid*

Makroregioonide strateegia üks eesmärgi on Euroopa Liidu tasandil tegeleda probleemidega, mis seni on terve ühenduse jaoks olnud liiga spetsiifilised ning samas

üksikute riikide jaoks liiga ulatuslikud. Läänemere strateegia tegevusvaldkonnad on seetõttu regionaal-spetsiifilised ega pruugi olla otseselt kohandatavad teistele piirkondadele. **Strateegia raames on Euroopa Komisjon sõnastanud kolm põhilist eesmärki: 1) kaitsta Läänemerd, 2) ühendada piirkond ja 3) suurendada heaolu.** (Euroopa Komisjon 2012:3) Läänemere strateegia spetsiifilised valdkonnad ja eesmärgid on jaotatud 17-ks lipuprojektiks ning neile lisanduvateks horisontaalseteks tegevusteks, millest igaühel on oma juhtriik.

Tabel 9. Läänemere strateegia valdkonnad



(EUSBSR 2013)

Vastutavad riigid on valdkondade koordinaatoriteks, kes peavad tagama antud valdkonna projektide jätkusuutlikkuse ja sidususe. Konkreetseid tegevusi viivad ellu peamiselt erinevad organisatsioonid, kolmanda sektori ühendused, riikideülesed institutsioonid jne. Kaalukamaid projekte, mis puudutavad julgeolekut, majanduskoostööd, inimõiguste kaitset jne, viivad peamiselt ellu rahvusvahelised organisatsioonid, riiklikud institutsioonid ja teised „politiseeritud“ tegutsejad. Vähematraktiivseid projekte, mis tegelevad keskkonnahoiuga, hariduse ja teaduse edendamise ja teiste „pehmete teemadega“, veavad tihti mitte-riiklikud organisatsioonid ja kolmanda sektori ühendused. (Fenko 2012:425) Projektide koordineerimine käib peamiselt läbi rahastamisotsuste.

Finantseerimisel eelistatakse neid projekte, mis täidavad Läänemere strateegia eesmärgi (Euroopa Komisjon 2012:4).

### *Läänemere strateegia välispoliitiline mõõde*

**Euroopa Liidu makroregioonide poliitikat ja täpsemalt Läänemere strateegiat on kritiseeritud välismõõtmise puudumise pärast.** Kõik Läänemere strateegia valdkonnad on sisepoliitilise suunitlusega ning muuhulgas on koostööst kõrvale jäetud Venemaa, kui samuti üks oluline Läänemere kaldal asuv riik. Koondades vaid Euroopa Liidu liikmesriike, ei osale Läänemere strateegias ka regiooni keskmes asuv Kaliningradi oblast, mis on paljude regiooni probleemide üheks allikaks. Euroopa Parlament on selles küsimuses Komisjonist suuremat ambitsioonikust üles näidanud, pakkudes välja, et Läänemere strateegia võiks olla seotud Euroopa Liidu naabruspoliitikaga, kuuludes seega Liidu välissuhete instrumentide alla (Bengtsson 2009:3).

Teiste ettepanekute hulgas on enim vastukaja leidnud idee kaasata kolmandaid osapooli Läänemere strateegiasse läbi Põhjadimensiooni instrumendi (Goulet 2010:7). Samas on selline ettepanek vastuolus Läänemere strateegia loomise ühe põhjusega. Nimelt loodi uut tüüpi regionaalne strateegia just Põhjadimensiooni ebaefektiivsuse parandamiseks, mistõttu ei ole selle näol tegemist kõige edukama välispoliitilise instrumendiga. (Bengtsson 2009:8) Põhjadimensiooni üks eesmärgi oli edendada Euroopa Liidu integratsiooni idasuunal. Selle raames toimus koostöö haldamine Kaliningradi ja Valgevenega, samuti oli Põhjadimensioon kanaliks Venemaa separatistlike rakkude ja Euroopa Liidu vahel. (Graudinš jt 2006:28) Tänapäevaks on need ülesanded suures osas üle võtnud Euroopa Liidu Idadimensiooni poliitika. Samas on side Idadimensiooni ja Läänemere strateegia vahel endiselt nõrk. Pidades silmas regiooni puudutavate väljakutsete iseloomu, peetakse mitmete eesmärkide saavutamist ilma Venemaad kaasamata väga keeruliseks kui mitte võimatuks ülesandeks (Bengtsson 2009:8). Samas leitakse, et suhted Venemaaga ja Euroopa Liidu väliste riikide kaasamine Läänemere strateegiasse väljuks Euroopa makroregioonide poliitika raamidest. **Euroopa Liidu – Venemaa suhted on kõrgem geopoliitiline mäng, mis eeldaks ka teistsugust seaduslikku raamistikku ning teisi protseduurilisi reegleid** (Stocchiero 2010B:12), mis

eesmärkidele vastupidiselt võivad regiooni koostööd veelgi enam institutsionaliseerida ning seeläbi reaalsete projektide läbiviimist halvata.

Uue Läänemere strateegia tegevusplaaniga on 2013. aastal hakatud senisest enam rõhku panema ka strateegia välimisele dimensioonile. **Euroopa Komisjoni 2012. aasta teatistes rõhutatakse samuti Läänemere strateegia välimise mõõtmise tugevdamise vajadust kuid soovitatakse jätkata välisdimensiooni arendamist läbi paljude erinevate spetsiifiliste koostöövõrgustike** (Euroopa Komisjon 2012:6). Uues Läänemere strateegia tegevuskavas tuuakse teiste hulgast esile siiski Põhjadimensioon, kui sobivaim platvorm kaasamaks nii Venemaad, Norrat ja Islandit (Euroopa Komisjon 2013:9). Uue tegevusplaaniga üritatakse suurendada ka kohaliku tasandi ja mitte-riiklike osalejate rolli Läänemere strateegias. Kui regiooni väliste partnerite kaasamisel on senini piiravaks teguriks osutunud riikidevaheliste suhete juriidilised piirangud, siis kohalikul tasandil sõlmitud partnerluslepped võivad osutada paindlikumateks ning efektiivsemateks kui seda on riikidevahelised projektid. Uues Läänemere strateegia tegevuskavas on seda põhimõtet silmas pidades esile tõstetud Turu protsessi kui head näidet kohaliku tasandi koostööst kolmandate osapooltega. Turu protsessi käigus on loodud praktilised koostöösidemed Peterburi ettevõtjate, linnavalitsuse, ülikoolide ja teiste organisatsioonide ning Läänemere regiooni kuuluvate keskuste vahel (Euroopa Komisjon 2013:157). **Turu protsessi võib seejuures pidada märgiliseks arenguks Läänemere strateegia raames, kuna üheaegselt on parandatud nii mitmetasandilise valitsemise kui ka välimise dimensiooni puudujääke.** Turu protsessi põhimõttel loodud regionaalsed koostöövõrgustikud kolmandate osapoolte ja Euroopa Liidu makroregioonide vahel aitavad seejuures saavutada ka piirkonna loomulikku regionaliseerumist ning seeläbi tugevdada ka regionaalset sidusust.

#### *Koostöövõrgustike institutsionaalne kattuvus Läänemere regioonis*

**Üheks Läänemere strateegia loomise põhjuseks oli regiooni koostöö killustatus ning suur institutsionaalne kattuvus.** Ühest küljest on suur organisatsioonide kontsentratsioon<sup>10</sup> regioonis hea, kuid eesmärkide kattuvuse korral ei ole tegemist kõige

---

<sup>10</sup> Vaata Lisa.2 Läänemere regioonis tegutsevate organisatsioonide ja institutsioonide loetelu ja lühitutvustus

efektiivsema lahendusega. Tegevusvaldkondade kattuvus tekitab regionaalsetes organisatsioonides konkurentsi ning omavaheliste projektide sidusus jättis soovida. Teiseks probleemiks on Läänemere regiooni organisatsioonide tegevuste ja osalejate piiratus. Näiteks ainult kolm piirideülese koostööga tegelevat ühendust (CBSS, HELCOM ja VASAB)<sup>11</sup> koondavad kõiki Läänemere riike (Goulet 2010:101), ülejäänud regionaalsed koostööorganid koosnevad vaid mõnest osalejast.

Lisaks organisatsioonidele on Läänemere regioonis ka suur arengukavade ja riikideüleste strateegiate kattuvus. Läänemere strateegia loomisel peeti silmas, et see kattuks Euroopa 2020 arengukava ja Läänemere programmi eesmärkidega. Läänemere strateegia peaks seejuures olema nii erinevate organisatsioonide kui ka arengukavade ülene koordinaator, mille peamine ülesanne on killustunud koostöö sidusamaks muutmine. **Seejuures ei loobutud varasematest institutsioonidest ja arengukavadest, vaid püüti Läänemere strateegia raames neid ühtlustada ning nende ühisosa varasemast efektiivsemalt koordineerida.** Näiteks rõhutab Euroopa Liidu territoriaalne tegevuskava 2020 piirkondliku ühtekuuluvuse saavutamiseks asukohast poliitikat, subsidiaarsusprintsipi ning piirkondlikele konkurentsieelistele tuginemist (EL 2020 2011:4). Samuti seatakse arengukavas eesmärgiks Euroopa Liidu piirkondade ülemaailmse konkurentsivõime suurendamine ning leitakse, et piirideülesed ja riikidevahelised funktsionaalsed piirkonnad võivad seetõttu vajada asjakohast poliitikate kooskõlastamist riikide vahel (EL 2020 2011:7). Nendest eesmärkidest lähtuvalt on Euroopa Komisjon 2012. aastal leidnud, et Läänemere strateegia peab kajastama samasid eesmärke, mis Euroopa 2020 tegevuskavagi (Euroopa Komisjon 2012:2).

Erinevate strateegiate ja arengukavade koordineerimine käib läbi projektide finantseerimise. Euroopa Komisjon on seadnud põhimõtteks: „Kui piirkondlikul, riiklikul, piiriülesel või riikidevahelisel tasandil töötatakse välja partnerluslepinguid ja rakenduskavasid, peavad need sisaldama makropiirkondlikke eesmärke ja prioriteete. Käegakatsutavate tulemusteni jõudmist toetab ka nõue, et rahastamine peaks keskenduma piiratud hulgale strateegia seisukohast olulistele teemavaldkondadele.“ (Euroopa Komisjon 2012:4) **Teisisõnu, poliitikate ühtlustamise eesmärgil eelistatakse rahastamisel neid projekte, mis on kooskõlas Läänemere strateegiaga ning vajadusel omavad pidepunkte ka teiste regionaalsete tegevuskavadega.**

---

<sup>11</sup> Vaata Lisa 2.

Praegusel hetkel on peamiseks Läänemere strateegia rahastusallikaks Euroopa Liidu Ühtekuuluvusfond, kust 2007-2013 perioodil eraldati Läänemere regiooni projektide toetuseks rohkem kui 55 miljardit eurot (Bengtsson 2009:2). Euroopa Komisjoni hinnangul annab strateegia oodatud tulemusi vaid siis kui see seostatakse igakülgsest ka kõigi teiste kättesaadavate ressursidega, mille hulka kuuluvad näiteks Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond, Euroopa Kalandusfond, Euroopa Ühendamise Rahastu, programm „LIFE“ ning teaduse, innovatsiooni, hariduse, kultuuri ja tervishoiu valdkondade programmid (Euroopa Komisjon 2012:4).

Oluliste muudatusena Läänemere strateegia rahastamises võib aga välja tuua 2011. aastal Euroopa Parlamendi initsiatiivil loodud fondi käivitamise, mille mahuks kujunes ligi 2,5 miljonit eurot. Fondi eesmärk on Euroopa Liidu eelarvest toetada lipuprojektide ja horisontaalsete meetmete juhtriikide poolt läbiviidavat Läänemere strateegia teavitustegevusi (Euroopa Komisjon 2013:20). Läänemere strateegia arengute kommunikatsioonide toetamist jätkati samas mahus ka 2012. aastal. Alates 2013. aastast lisandub eelnevale fondile veel teinegi 2,5 miljoni suurune eraldis. Seemneraha vahendiks nimetatav fond pakub tugisüsteemi Strateegia raames läbiviidavate projektide ettevalmistusfaasi toetuseks. (Euroopa Komisjon 2013:20) Seemneraha meetme algatamise eesmärk on parandada Läänemere strateegia projektitaotluste kvaliteeti, toetada partnerite vahelise sidususe tekkimist ning aidata kaasa laiahaardeliste tegevuste loomisele terves piirkonnas. Teavitustegevuse ning projektide ettevalmistamise toetuste fondide näol on siiski tegemist küllaltki väikesemahuliste meetmetega, mistõttu eraldiseisva Läänemere strateegia eelarvena ei tasuks neid võtta.

Järgmine eelarveperiood 2014-2020 suure tõenäosusega suuri muutusi endaga kaasa ei too. Senisest veelgi enam pannakse rõhku erinevatest fondidest toetatavate projektide kattuvusele Läänemere strateegia eesmärkidega, mis peaks edendama Euroopa Liidu makropiirkondliku lähenemisviisi arengut. **Euroopa Liidu 2014-2020 finantsraamistiku seletuskirjas ei ole Euroopa Komisjon makroregioonidele suurt tähelepanu pööranud ega nende projektide läbiviimise tarbeks eraldiseisvat rahastusallikat loonud.** (Rahandusministeerium 2011:15) Seega jätkatakse ka järgmisel eelarveperioodil Läänemere strateegia rahastamise integreeritud lähenemist, mille kohaselt on leitud

regiooni arenguks raha paljudest erinevatest Euroopa Liidu fondidest ning mille taotlemiseks tuleb tagada projekti kokkulangevus strateegia eesmärkide ja tegevustega.

### *Läänemere strateegia väljakutsed*

Euroopa Liidu esimene makroregioon Läänemere piirkonnas kujutab endast ambitsioonikat projekti, sest tegemist on küllaltki mitmekesise ja erineva arengutasemega riike koondava regiooniga. Läänemere strateegia loodi tegelemaks peamiselt keskkonda ja majanduslikku heaolu puudutavate küsimustega. Samas on makroregioonide poliitika laiahaardelisem ning peaks ühe strateegia raames integreeritult tegelema kõikide piirkondlike probleemidega. Läänemere strateegia loomine ei lahendanud mitmeid regionaalseid probleeme ning üha enam esile kerkivad uued tegurid seavad piirkonna arengustrateegiad surve alla. Näiteks on **Läänemere regiooni arengut ohustavate teguritena välja toodud: 1)** demograafilised muutused ehk vananev ühiskond; **2)** migratsiooni probleemid ehk rändava tööjõu koondumine regiooni tõmbekeskustesse ja teiste alade kiire ääremaastumine; **3)** Aasia tootmiskeskuste surve kohalikule tööstusele; **4)** piirkonniti sõltuvus energia impordist ja tõusvad energiahinnad; **5)** kesine regioonisisene transpordisüsteem; **6)** üha kasvav maanteetransiit ja sellega kaasnev reostus; **7)** raudteevõrgustiku tehnilised erinevused regioonis ja väljaarendamata raudtee taristu üldiselt; **8)** kehvad lennuühendused teatud piirkondades ja sellega kaasnev ääremaastumine ning **9)** jätkuv Läänemere reostatus. (VASAB 2009:8-10)

Seega on üheks läbivaks Läänemere regiooni probleemiks piirkonna ebaühtlane areng ja ääremaastumise tekkimine väljapool tõmbekeskusi. Regiooni arengutaseme ühtlustamiseks ning migratsiooni kontrollimiseks on välja käidud mitmeid ideid, mis seostuvad dünaamiliste tõmbekeskuste ja nende vaheliste transpordiliinide sidusama arendamisega. Näiteks VASAB-i pikaajaline plaan aastaks 2030 näeb ette väiksemate mikroregioonide ehk tõmbekeskuste teket Läänemere makroregioonis. Plaani kohaselt oleks aastaks 2030 välja arendatud efektiivsed transpordiliinid erinevate mikroregioonide vahel ning ääremaastumise vältimiseks on kaasatud välisinvesteeringuid ka väiksematesse ja keskmise suurusega linnadesse väljapool suuri tõmbekeskusi (VASAB 2009:22). VASABi territoriaalse sidususe planeeringu läbivaks eesmärgiks ongi Läänemere

makroregiooni arendamine nii, et tugevate tõmbekeskuste kõrval eksisteeriksid kõrget elukvaliteeti ja arenguvõimalusi pakkuvad maaregioonid<sup>12</sup> (VASAB 2009:12).

Mitmed Läänemere regiooni väljakutsed tulenevad riikide arengutasemete erinevusest. Läänemere regiooni puhul on tegemist väga mitmekesise kooslusega, mis koosneb mitmest erinevast, loomulikust väiksemast regioonist. Nii on nii saab selgeid piire tõmmata rikka ja kõrgelt arenenud Skandinaavia, Nõukogude Liidu mõjusfääris olnud Balti riikide ja Poola ning Kesk-Euroopasse kuuluva Saksamaa vahel. Nende riikide erinevad arengutase, ühiskonnakorraldus, ajalugu ja maailmavaade takistavad sidusa regiooni tekkimist. Laias plaanis on Läänemere regioonis post-materialistlik ja post-sotsialistlik maailmavaateline lõhe. (Grike 2009:64) See on tinginud Läänemere strateegia eesmärkide mitmekesisuse, kuna post-sotsialistlikku maailmavaadet esindavad Balti riigid ja Poola rõhutavad eelkõige majanduslikku heaolu suurendavaid projekte ning post-materialistlikud Skandinaaviamaad ja Saksamaa pööravad Läänemere strateegia raames tähelepanu pigem keskkonnaküsimustele.

Selline huvide lahknevus võib halvemal juhul viia terve Läänemere strateegia killustumiseni ning seeläbi makroregioonide poliitika eesmärkide mittesaavutamiseni. Ilma positiivsete regionaalsete arengute saavutamisetä võib Läänemere strateegiat ees oodata paljudele tema eelkäijatele sarnane saatus ehk koostöös osalejate huvi jahtumine ning projekti varjusurma sattumine. Üha suurima probleemina on tänasel päeval nähtud nii keskkonna kui ka majanduspoliitiliste projektide vähest efektiivsust ilma Venemaad kaasamata. **Teisisõnu leitakse, et kolmandate osapoolte kaasamine Läänemere strateegiasse aitaks suurendada paljude projektide efektiivsust ning tõsta üldist huvi regionaalse koostöö vastu.** Läänemere strateegia kui makroregioonide pilootprojekt peaks olema pidevalt arenev koostööprojekt, mis lähtudes regionalismi teooriast on viitab pigem piirkondliku arengu protsessile, mitte lõpptulemusele. Seetõttu on oluline, et Läänemere strateegia ei jääks vaid tänaste valdkondade keskseks projektiks ning pakuks oma liikmetele uusi väljakutseid ja lisaväärtust ka tulevikus. Ilma positiivsete arengute ja uuenemiseta ei täida Läänemere strateegia oma eesmärki ning võib üsna pea oma poliitilise kaalukuse kaotada.

---

<sup>12</sup> Vaata Lisa 4. VASAB territoriaalse sidususe planeering aastaks 2030.



Seetõttu on üheks oluliseks Läänemere strateegia ees seisvaks väljakutseks projekti edu hindamine. Kuna strateegia raames ei loodud institutsioone ega rahastusallikaid ning kogu koostöö toimub läbi mitmetasandilise valitsemissüsteemi ning koostoimes paljude erinevate regionaalsete organisatsioonidega, muutub strateegia edusammude mõõtmine ja nende kommunikeerimine avalikkusele üha keerukamaks. Ometi on just positiivse kommunikatsiooni roll regiooni poliitilise ja ühiskondliku sidususe tekkimiseks hädavajalik. **Kuna Läänemere strateegia tugevus ning nõrkus seisneb institutsioonide puudumises, on ainuke võimalus antud projekti edukust hinnata ja teadvustada läbi teadliku kommunikatsiooni.** Läänemere strateegia edusammude ja atraktiivsuse fookuses hoidmine aitab seejuures säilitada riikide, organisatsioonide ja ühingute huvi regionaalse koostöö vastu ning samas kasvatada ka regionaalset ühtekuuluvustunnet, mis on regionalismi teooria kohaselt toimiva regionaalse koostöö üheks aluseks.

## Metodoloogia

Käesoleva uurimistöö metodoloogiline ülesehitus lähtub paarist algtingimusest. **Peamiseks eelduseks on võetud printsiip, mille kohaselt ei ole Läänemere regioonis poliitilist ja koostööalast integreeritust saavutatud.** Samas on poliitikate harmoniseeritus ja regionaalne integreeritus Läänemere strateegia ja laiemalt Euroopa Liidu makroregioonide poliitika lõppeesmärk. Samuti mõjutab metodoloogilist ülesehitust algtingimus, et makroregioonide strateegia raames loodud piirkondlikud koostöövormid ja –regioonid on konstruktivistlikud, mitte loomulikud ühiskondlikul korraldusel baseeruvad organid.

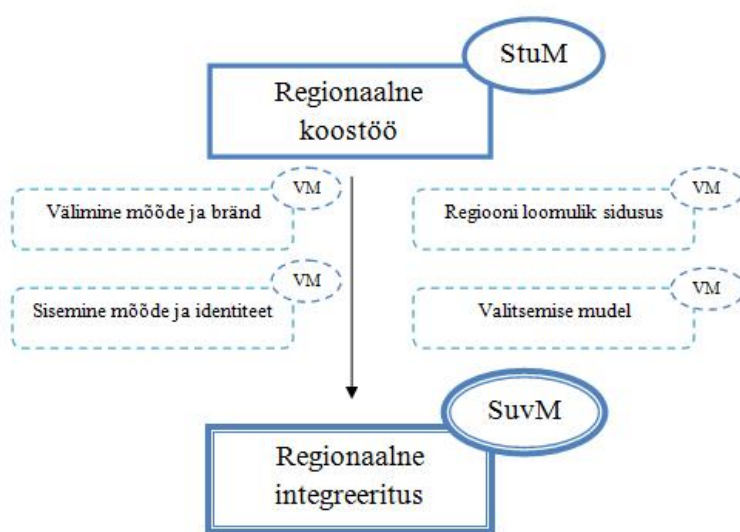
### *Hüpotees*

Uurimistöö hüpotees on sõnastatud järgnevalt: **Konstruktivistlik regionaalse koostöö mudel viib tõenäoliselt regionaalse integreerituseni juhul, kui eksisteerivad vajalikud võimendavad muutujad.** Hüpotees on tuletatud regionalismi teooriast ning järgib seetõttu muutujate-suunitlusega kvalitatiivse meetodi loogikat. Hüpoteesi sõnastus viitab tõenäosuslikule meetodile, seades põhjuslikku seosesse võimendavate muutujate olemasolu. Teisisõnu viitab hüpotees võimalusele, et mida rohkem on regionaalset koostööd, seda tõenäolisem on selle piirkonna regionaalse integreerituse tekkimine. Hüpotees loob metodoloogilise konteksti, kuid ei kattu antud töö uurimisküsimusega. Hüpotees pakub laiemat teooriast lähtuva universaalse loogika regionaalse koostöö ja integreerituse vahekorra, seevastu uurimisküsimus analüüsib vaid võimendavate muutujate rolli Läänemere strateegia kontekstis.

Uurimistöö hüpotees on moodustatud muutujate-suunitlusega strateegia alusel. Muutujate-suunitlusega lähenemine vastandub teatud aspektides juhtumi-põhisele lähenemisele, tegeledes üldiste seaduspärasuste ja universaalsete fenomenide mõtestamisega, samas kui juhtumi-põhine lähenemine võtab vaatluse alla vaid ühe või paar spetsiifilist ajaloolist juhtumit. Muutujate-suunitlusega meetod on teooriakeskne ning teeb järeldusi võimalikult suure valimi kohta. Seetõttu pakub antud lähenemine kohati abstraktseid ja üldistavaid selgitusi, samas kui juhtumi-põhine analüüs kaldub vastupidiselt spetsiifilistesse põhjuslikesse seostesse ega ole kohaldatav suuremale valimile. (Ragin 1997:42; 1999:1138) Antud uurimistöö puhul on valitud muutujate-suunitlusega lähenemine, kuna

hüpotees on tuletatud regionalismi teooria põhimõtetest. Regionalism ei ole Euroopa spetsiifiline teooria, mistõttu peaks selle eeldused sobima igale regioonile ja koostöövormile. Muutujate-suunitlusega meetod võimaldab luua metodoloogilise konteksti, mis kehtiks ka teiste Euroopa Liidu makroregioonide puhul. **Töö hüpotees viitab seega universaalsele põhjuslikule seosele piirkondliku koostöö ja regionaalse integreerituse vahel ning töö analüütiline osa käsitleb kvalitatiivse juhtumi-põhise lähenemise abil Läänemere strateegia arengute kattuvust hüpoteesiga.**

*Tabel 10. Uurimistöö hüpotees – muutujate skeem*



#### *Sõltumatu ja sõltuv muutuja*

Hüpoteesi **kontseptualiseeritus** ei sisalda endas suuri probleeme ning nii sõltumatu muutuja (StuM) kui ka sõltuv muutuja (SuvM) peaksid viitama küllaltki universaalsetele nähtustele. Regionaalne koostöö võib erineda oma vormilt, ulatuselt, sisult ning muude aspektide poolest, kuid viitab enamikel juhtudel ühes piirkonnas tegutsevate riikide, organisatsioonide, ettevõtete, ühingute, indiviidide jne omavahelist vastastikkusele läbikäimisele. Samuti ei sisalda mõiste regionaalne integreeritus keelelisi dihhotoomiaid. Sarnaselt sõltumatule muutujale, võib ka regionaalne integreeritus erinevate juhtumite puhul omada erinevaid vorme, ulatust ja sisu, kuid viitab üldiselt ühes piirkonnas tegutsevate üksuste omavahelise koostöö koordineeritusele, poliitikate harmoneeritusele

ning regionaalse ühtekuuluvustunde eksisteerimisele. Seega on mõlemad muutujad oma täpsuse taseme järgi liigitatavad **ordinaalseteks** muutujateks.

Sõltumatu ja sõltuva muutuja väärtuste võimalik kõikumine erinevate näidete puhul põhjustab teatud raskusi nende **operatsionaliseerimisel**. Kuna kumbki muutuja ei ilmne alati samas vormis ning samade indikaatorite olemasolul, peab täpsema analüüsi jaoks hindama iga spetsiifilise näite iseärasusi ning määratlema ära konkreetse juhtumi muutujate konteksti. Antud uurimistöös on nii sõltumatu kui ka sõltuv muutuja operatsionaliseeritud kvalitatiivsel meetodil, mis võimaldab tuvastada regionaalse koostöö ja regionaalse integreerituse kontekstduaalset eripärad. Läänemere piirkonna regionaalse koostöö puhul tuleb arvesse võtta nii rahvusvahelisi koostööinstitutsioone, riikidevahelisi leppeid, vabasektori ja kohaliku tasandi koostööprojekte ning regiooniüleseid arengustrateegiaid. Regiooni eripäraks võib pidada kõrget institutsionaalset kontsentreeritust, kuid terve Läänemere piirkonna üleseid organisatsioone on vaid paar. Seega sõltub Läänemere regiooni koostöö sidusus ja ulatus eelkõige sellest, kas vaadelda piirkonda tervikuna või vaid ühte osa Läänemere regioonist. **Käesolev uurimistöö võtab analüüsi aluseks Läänemere piirkonna tervikuna ning hindab vaid terve makroregiooni üleseid poliitikaid ning arenguid.** Regionaalset integreeritust on samuti analüüsitud terve makroregiooni kontekstis ning kõrvale on jäetud sidusamad piirkonnad suurema regiooni sees. **Antud analüüsi kontekstis on regionaalne integreeritus operatsionaliseeritud läbi võimendavate muutujate, hinnates Läänemere regiooni loomulikku sidusust, valitsemise mudelit, sisemist mõõdet ning jagatud identiteeti ja välimist mõõdet ning regionaalset brändi.**

Hüpoteesi universaalsuse tagamiseks on vajalik teostada suurem kvantitatiivne analüüs, mis kinnitaks regionaalse koostöö ja regionaalse integreerituse omavahelist korrelatsiooni erinevate kontekstide puhul. Kvantitatiivne uurimus tõstaks hüpoteesi **valiidsust**, maandades muutujate erinevast operatsionaliseerimisest tulenevaid kõrvalekaldeid. Samas võttes arvesse nii regionaalse koostöö kui ka regionaalse integreerituse laia konteksti ning uurimistöö kvalitatiivset lähenemist, hindan hüpoteesi **reliaablust** piisavalt tugevaks. Sõltumata muutujate konkreetsest operatsionaliseeritusest, peaks antud hüpotees paika pidama enamike piirkondlike koostöövormide puhul, sobides seega ka Läänemere regiooni koostöö uurimise teoreetiliseks hüpoteesiks.

### *Võimendavad muutujad*

Uuritavaks muutujaks (UM) on hüpoteesi võimendavad muutujad (VM), mis määravad ära sõltumatu ja sõltuva muutuja vahelise korrelatsiooni tugevuse. Antud hüpoteesi puhul on välja toodud neli võimendavat muutujat, mis on leitud kvalitatiivse lähenemise teel kasutades protsessianalüüsi<sup>13</sup> meetodit. **Protsessianalüüsi meetod** on üks põhilisemaid kausaalse seose selgitamise tööriistu, mida kasutatakse eelkõige analüüsi varajastes staadiumites. Protsessianalüüs võimaldab leida vahelesekkuvaid (VsM) ja võimendavaid muutujaid, mis üldist hüpoteesi märgatavalt tugevdavad. (Mahoney 2010:123) Kvalitatiivse metoodika ühed tuntumad autorid Gary King, Robert O. Keohane ja Sidney Verba<sup>14</sup> on protsessianalüüsi meetodit kritiseerinud, kuna leiavad, et sellisel teel on võimalik leida lõpmatu hulk erinevaid vahelesekkuvaid ja võimendavaid muutujaid, mis hüpoteesi üldisele põhjuslikkusele ei pruugi suurt mõju omada. (King jt. 1994:86) **Samas leiavad ka KKV, et analüüsi varajases staadiumis võimaldab protsessianalüüsi meetod avastada uusi ja olulisi muutujaid, mis võivad teatud kontekstis olla hüpoteesi tõestamisel määrava tähtsusega.** Õigupoolest ongi antud meetodi puhul tegemist juhtumipõhise kvalitatiivse analüüsiga, mida sageli kasutatakse hüpoteesi loomise etapis. **Protsessianalüüs töötab hästi multimetoodilises uurimistöö disainis, mille analüütiline osa rajaneb juhtumipõhisele analüüsile.** (Mahoney 2010:136) Nendest põhimõtetest lähtuvalt on antud uurimistöös kasutatud **deduktiivset**<sup>15</sup> **protsessianalüüsi** meetodit leidmaks regionaalse koostöö ja regionaalse integratsiooni vahelist korrelatsiooni mõjutavaid tegureid. Sellele järgnev võimendavate muutujate uurimine on läbi viidud **juhtumipõhise võrdleva analüüsi meetodil.**

Võimendavad muutujad tulenevad regionalismi teooriast, millele rajaneb ka ülejäänud hüpotees. Vastavalt teoreetilistele eeldustele on regionaalse koostöö ja regionaalse integratsiooni vahelise seose võimendavateks muutujateks: 1) regiooni loomulik sidusus; 2) valitsemise mudel; 3) sisemine mõõde ja identiteet ning 4) välimine mõõde ja bränd. Uurimistöö metodoloogia kohaselt tugevdavad võimendavad muutujad sõltumatu ja sõltuva muutuja vahelist seost ning nende puudumisel võib hüpoteesi paikapidavus olla peaaegu olematu. Teisisõnu, mida enam võimendavaid muutujaid konkreetse juhtumi

<sup>13</sup> Inglise keeles „process-tracing“

<sup>14</sup> Tuntud ka kui „KKV“. Tähtsaimaks teoseks „Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research“, Princeton University Press, 1994.

<sup>15</sup> Deduktiivne protsessianalüüs viitab sellele, et kirjeldus lähtub teooriast ning selgitab, mis peaks regionalismi eelduste kohaselt mingi kindla juhtumi kontekstis toimuma.

puhul on esindatud, seda suurem on sõltumatu ja sõltuva muutuja seos antud hüpoteesis. Lähtudes aga eelnevalt defineeritud metodoloogilistest algingimustest, mille kohaselt uuritava juhtumi puhul täielikku regionaalset integreeritust ei eksisteeri, on uuritavateks muutujateks võimendavad muutujad:

*Regiooni loomulik sidusus* – regionalismi kui eesmärgipärase ja koordineeritud piirkondliku koostöö tekkimise teoreetiline eeldus. Regiooni loomulik sidusus viitab regionaliseerumisele ja rajaneb eelnevatel piirkondlikel sidemetel. Regiooni loomuliku sidususe puhul eksisteerib teatud ühtekuuluvustunne, mis baseerub geograafilisele lähestikusele, sarnasele keelele, kultuurile ning ajaloole, majanduslikele sidemetele ning sarnasele poliitikale. Koordineeritud ja institutsionaliseeritud koostööle peab eelnema piisav regionaalne loomulik sidusus ja majanduslik vastastikkune sõltuvus.

*Valitsemise mudel* – koordineeritud ja kontrollitud arengu saavutamiseks luuakse regionaalsed koostööd reguleerivad strateegiad ja institutsioonid. Seejuures ei pruugi iga regionaalne koostööprogramm olla uudne, vaid varasemate tegevuste edasiarendus ja taasloomine. Uusregionalismile on iseloomulik „pehmete“ väärtuste domineerimine eesmärkide hulgas, valdkondade laiahaardelisus ning koostöös osalejate rohkus. Koostöö haldamine on jagatud mitme erineva valitsemistasandi vahel, ulatudes riikideülesest tasandist rohujuure tasandini. Regionaalse koostöö mitmemõõtmelisus järgib seejuures subsidiaarsuse printsiipi, üritades võimalikult palju otsuseid vastu võtta võimalikult madalal valitsemistasandil. Piirkondliku koostöö juhtimine on eesmärgipärane, koordineeritud ja tehniline.

*Välimine mõõde ja bränd* – uusregionalismi iseloomustab muuhulgas ka globaalne haare ning piirkondliku koostöö sidumine kolmandate osapooltega. Uusregionalism suhtub koostöösse kui avatud ja maailma majandusest sõltuvasse protsessi. Regionaalse koostöö ühe peamise eesmärgi - majandusliku võimekuse kasvu saavutamiseks on oluline ka välimine kommunikatsioon ning piirkonna konkurentsivõime tõstmine. Regiooni brändi või välimise identiteedi teadlik kujundamine ja turundamine on üheks kesksemaks uusregionalismi tunnuseks. Väljapoole suunatud bränd ei pea kattuma sisemise kollektiivse identiteediga, täites peamiselt pragmaatilisi majanduspoliitilisi eesmärke.

*Sisemine mõõde ja ühtekuuluvustunne* – ühtekuuluvustunne ja regiooni sisemine areng on samuti seotud regionaliseerumisega ehk loomuliku sidususe tekkimisega mingis kindlas

regioonis. Poliitikate harmoniseerumiseks ja täieliku integratsiooni tekkeks on vaja poliitilist huvi ja jagatud piirkondliku nägemust. Sisemist ühtekuuluvustunnet või regionaalset sidusust ei saa luua ülalt-alla poliitikatega ning kollektiivse identiteedi konstrueerimine peab toimuma kohalikul tasandil. Jagatud ühtekuuluvustunde tekkides väheneb regiooni sisene konkurents, kasvab koostöö efektiivsus ning tagatakse jätkusuutlik regionaalpoliitiline areng.

Võimendavate muutujate võrdleva analüüsi tulemusena on võimalik tuvastada, kas Läänemere strateegia puhul on täidetud kõik teoreetilistest eeldustest tulenevad tingimused ning kas püstitatud hüpotees koos kõikide võimendavate muutujatega on antud juhtumi puhul kohaldatav. Võimendavate muutujate võrdlev analüüs toimub kolme erineva tasandi vahel: 1) teoreetiline tasand, 2) Euroopa Liidu makroregioonide poliitika tasand ja 3) Läänemere strateegia rakendamise tasand. Teoreetiline tasand rajaneb uusregionalismi teoorial ning sätestab hüpoteesi põhjusliku seose eeldused. Teoreetilise tasandi nelja võimendava muutuja esinemist makroregioonide poliitika ja Läänemere strateegia tasanditel hinnatakse kvalitatiivsel meetodil. Analüüsi tulemused esitatakse **dihhotoomsel skaalal**, mis väljendab teoreetiliste eelduste ja uuritavate muutujate kattumist. Modifikatsioonina on antud uurimistöö järeldustes kasutatud skaalat, mis lisaks kahele tavapärasele dihhotoomsele väärtusele sisaldab ka kolmandat väärtust, mis viitab teooria ning praktika osalisele kattumisele. Osalise kattuvuse väärtus on esitatud analüüsi täpsuse suurendamise eesmärgil ning võimaldab viidata regionalismile kui pidevalt muutuvale protsessile. Seetõttu võib antud skaalat pidada ka ordinaalseks, kuid kuna uuritavate muutujate puhul on analüüsitud nende esinemist või puudumist, väljendab dihhotoomne skaala analüüsi eesmäärke siinkohal täpsemalt.

Analüüsi tulemusena on võimalik tuvastada, kas nii teisel kui ka kolmandal tasandil eksisteerivad kõik teoreetiliselt tasandilt tulenevad eeldused. Võrdlev analüüs võimaldab teha järeldusi, kas teoreetiliste eeldustena esitatud neli võimendavat muutuja eksisteerivad ka Euroopa Liidu makroregioonide poliitika ja Läänemere strateegia rakendamise tasanditel. Analüüsi tulemusena saab vastata antud magistriritöö uurimisküsimusele, **kas Läänemere strateegia täieliku integratsiooni tekke puudumine on tulenev Euroopa Liidu tasandite poliitikate puudulikust disainist või on probleem Läänemere strateegia rakendamise tasandil?**

## Analüüs

### *Regiooni loomulik sidusus*

Regionalismi teooria kohaselt peab koordineeritud koostööle eelnema teatud piirkondlik teadvus (Hurrell & Fawcett 1997:40). Koostöös osalejad peavad omama varasemaid sidemeid ning teadvustama piirkondlikku ühtekuuluvust. Koordineeritud koostööle eelnevad sidemed on tekkinud loomulikult teel ning neid on peamiselt mõjutanud turuloogika, geograafiline lähedus, sarnane kultuur ja keel, ühine ajalugu jne. Loomulike sidemete tekkimist ühes piirkonnas väljendatakse mõistega regionaliseerumine ning see viitab harilikult majanduslikele huvidele. Regionaliseerumise käigus tekivad indiviidide, ettevõtete, organisatsioonide jt mitte-riiklike tegutsejate vahelised sidemed, mis aitavad luua regionaalset ühtekuuluvustunnet ning piirkondlikku teadvust, mis tuleb koordineeritud riikideülese koostöövõrgustiku loomisel kasuks (Mansfield 1999:591). Seega võib regiooni loomulikku sidusust näha kui regionaalse koostöö eeldust. Samas mängib regionaliseerumine olulist rolli ka peale koostööprojektide loomist, mõjutades regiooni poliitilist ja sotsiaalset integratsiooni. Teisisõnu, mida suurem on regiooni loomulik sidusus, seda suurem on piirkondliku koostöö efekt regionaalsele integratsioonile.

Euroopa Liidu makroregioonide poliitika hõlmab suuremaid alasid, mis koosnevad mitmetest väiksematest loomulikest regioonidest. Euroopa kultuurilise ja rahvusliku mitmekesisuse tingimustes on suuremate koostööprojektide puhul poliitilist ja kultuurilist homogeensust raske saavutada. Loogiliselt võttes on piirkondlik regionaliseeritus seda suurem, mida väiksem ja piiratum on vastav ala. Mida ulatuslikum on aga piirideülene koostöövõrgustik, seda suuremad on ka selles tegutsejate vahelised erinevused. Euroopa Komisjoni poolt edendatav makroregioonide lähenemine jagaks terve Euroopa Liidu vaid mõneks suureks makroregiooniks. Lisaks olemasolevatele Läänemere ja Doonau makroregioonidele, on räägitud ka võimalikest Vahemere, Inglise kanali ehk Põhjamere, Alpi ning Musta mere äärsetest makroregioonidest (Bassetti & Carteny 2012:58). See tähendab, et 27 liikmesriigi kohta võiks tuleviku Euroopas eksisteerida vaid 5-6 makroregiooni. Sellise regionaalse koostöö ulatuse ja mahukuse juures on regioonide loomulikku sidusust ja poliitikate harmoniseeritust raske loota.



**Makroregioonid ei oma tugevat loomulikku sidusust ning nende regionaliseerumine on paiguti erinev.** Piirkondlikud sidemed on tugevamad nendel aladel, kus regionaliseerumine on olnud järjepidevam ning tihedam. Euroopa Liidu poliitikate tasandil on tegemist majandusliku-territoriaalse planeerimisega, mis võtab aluseks geograafilised aspektid või majandusliku potentsiaali. Tänaseks päevaks loodud ja lähitulevikus kavandatavad järgmised Euroopa Liidu makroregioonid koonduvad ümber veekogude, olles seega konstrueeritud lähtuvalt geograafilistest aspektidest. Võttes arvesse veekogude ajaloolist rolli kaubandussidemete tekkimisel, võib sellist makroregioonide konstrueeritust pidada eelkõige majandusloogikast lähtuvaks. Kavandatavate Vahemere ja Põhjamere-Inglise regioonide puhul domineerivad samuti territoriaalsed printsiibid ning makroregioonide loomulik regionaliseeritus moodustub väiksemate regioonide omavahelisest summast. **Teisisõnu on Euroopa Liidu makroregioonid nii suured, et koondavad endas mitmeid väiksemaid integreerunud piirkondi, kuid tugevat makroregioonide ülest loomulikku sidusust ei eksisteeri** (Antola 2009:10).

Läänemere strateegia, kui Euroopa Liidu makroregioonide pilootprojekti, keskmes on samuti veekogu, mis ühest küljest on tinginud koostöö valdkondade kujunemise ning teisest küljest toimib regiooni ühtekuuluvustunde loojana. Samas koosneb Läänemere regioon mitmetest väiksematest loomulikult sidusatest piirkondadest nagu Skandinaavia või Põhjala riigid, Baltimaad ning lisaks ajalooline Preisimaa ehk Ida-Saksamaa ja Poola alad. Peale ajaloolise Hansa Liidu ning Läänemere enda ei ole makroregioonil aga suuri läbivaid sarnasusi. Läänemere riikide erinev ajalooline taust on tinginud loomulikus regionaliseerumises mitmed takistused. 20.sajandi maailmasõjad ning neile järgnenud Nõukogude okupatsiooni tagajärgi võib regioonis näha ka tänapäeval.

Erinev majanduslik areng, ühiskondlik süsteem, maailmavaade ning poliitiline integreeritus, muudavad regionaalse integreerumise küllaltki keeruliseks. Nii võib Läänemere regioonis eristada peamiselt kolme erinevat sidusat piirkonda. Omavaheline loomulik regionaliseeritus eksisteerib suuremal või vähemal määral Skandinaavia riikide vahel, Baltimaades ning Poola-Saksamaa alade vahel. Need piirkondlikud sidemed on ennekõike olnud seotud sotsiaal-majanduslike ning poliitiliste aspektidega ning nende tugevus on olnud ajas muutuv. Näiteks Baltimaade sidusus on peale 1990-ndaid aastaid tunduvalt vähenenud ning Eesti on tugevad regionaalsed sidemed loonud peamiselt Soome ja Rootsiga, sellal kui Leedu on lähenenud Poolale ja Saksamaale. Läänemere regiooni

üldine sidusus on seevastu aga konstruktivistlikum kui väiksemate piirkondade loomulik regionaliseeritus ning piirkonna ülest kollektiivset identiteeti ei eksisteeri. Läänemere makroregiooni siduvaks elemendiks on Läänemeri ning sellega seonduv ajalugu ning tänased probleemid ise. **Seega tõuseb Läänemere strateegia puhul esile sama probleem nagu teiste Euroopa Liidu makroregioonide puhul - ehk väga üldisel tasandil on regiooni sidusust ja loomulikku regionaliseerumist märgata, kuid pigem on tegemist erinevate väiksemate sidusate piirkondade summana ning mitte loomuliku ühtse regiooni endaga.**

### *Valitsemise mudel*

Regionalismi teooria kohaselt toimub koordineeritud ja kontrollitud arengu saavutamiseks koostöö institutsionaliseerimine (Yi 2007:5; Hettne 2005:545). Seetõttu luuakse kas regionaalsed koostööd haldavad organisatsioonid või piirduakse koostööd reguleeriva arengukavaga. Kuna regionalism viitab protsessile, mitte lõpptulemusele (Hettne 2005:565), võivad institutsioonid ajas muutuda ning üksteist asendada. Paljud regionaalpoliitilised strateegiad ei ole oma olemuselt uuenduslikud, vaid kujutavad endast vaid eelmiste ideede edasiarendusi (Stead 2011:164; Metzger 2012:3). Uusregionalismi lähenemise puhul tõuseb fookusesse regionaalse koostöö laiahaardelisus, osalejate rohkus ning valitsemise mitmemõõtmelisus. (Macleod 2001:813; Berkkan jt 2009:27; Hettne 2003:23-24; Söderbaum 2007:187) Mitmetasandilise valitsemise eesmärk on luua riikideülene või riikidevaheline kontrolliv ja koordineeriv tasand ning samas kaasata poliitikate väljakujundamisse ka kohalik tasand. Seega on uusregionalismi üheks printsiibiks ülalt-alla ja alt-üles poliitikate üheaegne koostoimimine ja koostöö haldamise mitmetasandiline süsteem.

Euroopa Liidu makroregioonide poliitika puhul mängib mitmetasandiline valitsemine kesksel rollil. Vaatamata põhimõttele, mille kohaselt uusi institutsioone, rahastusallikaid ning seaduseid ei loodud, on makroregioonide valitsemissüsteem küllaltki kompleksne segu Euroopa Liidu, riiklike ning kohalike tasandite sisenditest (Stocchiero 2010A:4 Berkkan jt. 2009:41). Kasutades ära olemasolevaid institutsioone ja riikideüleseid organisatsioone ning erinevaid rahastusallikaid, loodi makroregioonide näol mitmetasandiline tegevusplaan, mis üheaegselt kaitseb nii Euroopa Komisjoni kui ka

liikmesriikide huvisid. Seejuures on Komisjoni rolliks jäänud poliitikate ellukutsumine ja nende edasine kaudne suunamine, regionaalsete strateegiate juhtimise ja koordineerimisega tegelevad peamiselt osalevad riigid ning teised piirkondlikud institutsioonid. Lisaks Euroopa Liidu ja liikmesriikide tasandile räägitakse makroregioonide kontekstis ka uuest, vahepealsest, regionaalsest valitsemistasandist. Just kolmanda poliitilise tasandi eristamist regionaalses koostöös loetakse Euroopa Liidu makroregioonide poliitika puhul üheks suurimaks innovatsiooniks (Berkkan jt. 2009:5). Kolme, küllaltki iseseisva ning erinevate funktsioonidega valitsemistasandi üheaegne eksisteerimine vastab üheselt mitmetasandilise valitsemissüsteemi teoreetilisele mudelile.

Kuigi makroregioonide strateegia puhul on tegemist selgelt tehnilise ja konstruktivistliku poliitikaga, rõhutatakse lähenemises ka rohujuuretasandi rolli koostöö kujundamises (Stocchiero 2010A:3; Berkkan jt. 2009:49). Regionaalse koostöö efektiivsema toimimise saavutamiseks lähtutakse subsidiaarsusprintsiiibist, mille kohaselt üritatakse regiooni puudutavad otsused kujundada võimalikult madalal tasandil, saavutamaks võimalikult spetsiifilised ning regiooni eripäradega sobituvad poliitikad. Subsidiaarsusprintsiiibi rakendamise parimaks näiteks on seejuures Euroopa Liidu makroregioonide spetsiifilised strateegiad ja tegevuskavad. Vaatamata põhimõttele, et makroregioonide poliitika võiks tulevikus katta tervet Liitu ning esimestena ellu kutsutud regionaalsed koostööprojektid peaksid toimima uudse poliitika testregioonidena, ei eksisteeri makroregioonide üleseid tegevuskavasid. Iga regiooni puhul võetakse arvesse antud piirkonna spetsiifilisi vajadusi, eripärasid ning piiranguid, tagades seeläbi alt-üles poliitiliste sisendite mõju avaldumise makroregioonide strateegiale.

Samas mängivad makroregioonide strateegia puhul rolli ka Euroopa Liidu ja riiklikud tasandid, täites peamiselt koordineerivaid ning järelvalvega seotud funktsioone. Seega järgib Euroopa Liidu makroregioonide poliitika regionalismi mitmetasandilise valitsemissüsteemi printsiipe ning sisaldab koostööahelas nii riikideüleseid, riikidevahelisi kui ka kohaliku tasandi sisendeid. Seega, kui koostööprojektide sisu võib piirkonniti erineda, peaks makroregioonide lähenemise disain ja toimimispõhimõtted samaks jääma. **Seega võib väita, et Euroopa Komisjoni poolt initsieeritud makroregioonide poliitika strateegia järgib ühtset ning teoreetiliste kontseptsioonidega kooskõlas olevat loogikat ning regioonide vahelised erinevused puudutavad eelkõige koostöö sisu, mitte vormi.**

Läänemere strateegia rakendamine on samas näidanud, et erinevad valitsemistasandid omavad erinevat kaalu ning antud koostööprojekti puhul on selgelt domineerimas riiklik tasand (Stocchiero 2010B:5; Goulet 2010:125). Näiteks on peaaegu kogu Läänemere strateegia juhtimisprotsess liikunud liikmesriikide haldusalasse ning riiklikud esindajad mõjutavad kaudselt ka teisi poliitilisi tasandeid. Nii omavad riigid olulist mõju Euroopa Liidu institutsioonides, regionaalsete projektide rahastamisel, koostöövaldkondade detsentraliseerimisel ning kodanikuühiskonna arendamisel. Euroopa Komisjoni roll on samas jäänud tagasihoidlikumaks, kui alguses võis eeldada. Peale Läänemere strateegia ja makroregioonide poliitika loomise initsiatiivi on Komisjon tegelenud veel strateegiate hindamise ja koordineerimisega, kuid otsest protsessi juhtimist Euroopa Liidu tasandil ei toimu (Stocchiero 2010B:5).

Samuti on vähenenud kohaliku tasandi panus Läänemere strateegia arengutesse. Koostöö projektid ja valdkonnad on läbi aastate samad püsinud ning uute projektide kaasamine on tänase rahastussüsteemi juures keeruline. Kogu Läänemere strateegia toimimist juhib ja koordineerib riiklik tasand. Iga valdkonna ja prioriteetvaldkonna juhiks on määratud mõni Läänemere strateegias osalev riik, kes muuhulgas otsustab ka koostööprojektide rahastuse ning üldiste finantseerimise printsiipide üle. Euroopa Komisjon on püüdnud viimastel aastatel rahastamisest tulenevaid probleeme lahendada lisafondide näol, mis pakuvad kohalikele organisatsioonidele võimalust taotleda toetusi ka spetsiaalsetest Läänemere strateegia fondidest (Euroopa Komisjon 2013:21). Sellega loodetakse vähendada liikmesriikide mõju rahastamisotsustele ning samas pakkuda suuremale organisatsioonide ringile võimalust Läänemere strateegia eesmärkidega haakuvate projektide elluviimist. Samuti on Euroopa Komisjon reguleerinud rahastamisotsuste tegemise põhimõtteid, seades peamiseks eesmärgiks Läänemere strateegia eesmärke täitvate projektide eelistatud finantseerimise (Euroopa Komisjon 2013:22).<sup>16</sup> Läänemere strateegia projektide rahastamisskeem on heaks näiteks makroregioonide mitmetasandilisest valitsemismudelist, mille kohaselt Euroopa Komisjon sätestab põhimõtted, riiklik tasand koordineerib ja juhib ning kohalik tasand viib reaalsed tegevused ellu. **Läänemere strateegia puhul ilmneb selles skeemis aga ebaproportsionaalsus, mille kohaselt**

---

<sup>16</sup> Rahastamispõhimõtete tihedama sidumise vajadus LMS eesmärkidega on praktikas ilmnenu juhtudel, kus liikmesriigid on rahastanud projekte, mis täidavad Strateegias püstitatud eesmärke ainult kaudselt. Näiteks Eesti eraldas eelarveperioodi 2007-2013 raames väljastatud toetusi mitmetele ettevõtlusarenguga seotud projektile, mis otseselt LMS eesmärke ei täitnud, kuid mille puhul sai viidata nende kaudsele positiivsele mõjule. (Euroopa Komisjon 2011:181)

**kipub riiklik tasand teiste üle domineerima, vähendades seeläbi mitmetasandilise valitsemissüsteemi eeliseid.**

Seega kattus Läänemere strateegia initsiatiiv ja esialgne areng uusregionalismi teooriast tulenevate printsiipidega mitmetasandilisest valitsemisest, kuid samas on arengus seisma jäänud ning Euroopa Liidu ja kohaliku tasandi roll on vähenenud. **Teisisõnu oli Läänemere strateegia loomise alguses tuntav alt-üles kohaliku tasandi initsiatiiv ning ülalt-alla Euroopa Komisjoni huvi uue regionaalpoliitilise mudeli vastu, kuid mida aeg edasi, seda enam on hakanud Läänemere strateegia kontekstis domineerima riiklik valitsemistasand** (Stocchiero 2010B:5), viidates uusregionalismi printsiipide vähenemisele ning koostöö pöördumisele vana regionalismi teooriast tuleneva loogika poole.

#### *Välimine mõõde ja bränd*

Uusregionalism käsitleb regionaalset koostööd kui avatud protsessi, mis on tugevalt mõjutatud globaliseerumisest ja turujõududest (Yi 2007:5; Vernygora & Chaban 2008:130). Regioone nähakse laiemalt maailmamajanduses tegutsejatena, kelle eesmärk on majandusliku heaolu kasv. Oma konkurentsivõime tõstmiseks ja majanduskasvu saavutamiseks tuleb konkureerida teiste regioonidega või nendega koostööd teha. Seejuures võib riikidevaheline konkurents seisneda oma kaubamärkide turundamises välisturgudel, kui ka välisinvesteeringute saamises enda riiki. **Seetõttu on uusregionalismi lähenemise puhul üheks oluliseks printsiibiks saanud regiooni välimise kuvandi loomine ning teadlik turundamine** (Perrin 2012:466-7). Kuna selline käitumine seostub eelkõige majanduslike huvidega võib antud strateegiat nimetada ka regiooni brändimiseks. Brändimise eesmärgiks on luua piirkonnast ühtne ning atraktiivne välimine kuvand, mis aitab regioonil globaalsel areenil silma paista, partnereid leida, investeeringuid meelitada ning oma eksporti suurendada. Seejuures on regiooni välimine kuvand selgelt konstruktivistlik ega pea kattuma sisemise loomuliku ühtekuuluvustundega. Välimise kuvandi puhul on tegemist pigem brändi või kaubamärgiga, mis aitab saavutada teatud eesmärgi ning mille toimimiseks ei ole vaja ühiskonna mobiliseerimist. **Samas omab regionaalne bränd vastupidist efekti, tugevdades piirkonna sisemist ühtekuuluvustunnet ning aidates seeläbi kaasa**

**loomulikule regionaliseerumisele** (Perrin 2012:467). Välimine regionaalne kuvand aitab luua konstruktivistliku pidepunkti piirkondlikus koostöös osalejate vahel, kasvatades seega regiooni sidusust. Välimise kuvandi mõju sisemisele ühtekuuluvustundele sõltub aga eelkõige brändi edust ning levikust. Hästi toimiv välimine kuvand võib saada regionaalse sidususe üheks oluliseks osaks, läbikukkunud bränd seevastu võib aga regionaalseid lõhesid veelgi kasvatada.

Majanduslik areng ja konkurentsivõime kasvatamine on ka läbivad Euroopa Liidu makroregioonide poliitika eesmärgid. Samas domineerivad tänastes makroregioonides peamiselt siseriiklikud poliitikad nagu keskkonnakaitse, siseturu efektiivsus, haridus- ning teaduskoostöö jne (Euroopa Komisjon 2013). Algsete plaanide kohaselt pidid makroregioonide välise mõõtmega tegelema teised Euroopa Liidu mehhanismid.<sup>17</sup> Samas on mitmed nii-öelda siseriiklikud küsimused seotud ka kolmandate osapooltega ning ilma neid kaasamata ei ole võimalik koostöö efektiivsust saavutada. Lisaks koostöö puudumisele makroregioonide väliste osalejatega, on siiani puudunud ka koordineeritud regioonide turundamise strateegia. Euroopa Liidu makroregioonid on disainitud tegelema piirkonna siseste probleemidega, ega oma väljapoole regiooni suunatud eesmäärke.<sup>18</sup> Samas on makroregioonide poliitikat nähtud kui uut Euroopa Liidu territoriaalset ja poliitilist mudelit, mis eeldaks laiahaardelisemat lähenemist regionaalsele koostööle (Gualini 2003:44). Kuna paljud majandusliku heaoluga seostuvad aspektid on mõjutatud globaliseerumisest, ei ole võimalik Euroopa regioonide arendamine ilma välismõõdet omandamata. **Seega ei ole uusregionalismi laiahaardelisust ja avatud regioonide põhist lähenemist makroregioonide strateegia väljatöötamisel seni veel arvesse võetud.**

Läänemere strateegia kontekstis annab makroregioonide välise mõõtme puudumine selgelt tunda. Isegi kui regionaalse koostöö keskmes on Läänemeri ja keskkonnaküsimused, siis ei ole võimalik kõiki probleeme lahendada ilma Venemaad ning seeläbi Kaliningradi oblastit kaasamata. Samuti tuleks nii keskkonnakaitse kui ka majandusliku arengu seisukohast kasuks Valgevene ning Peterburi piirkonna sidumine Läänemere strateegia eesmärkidega. Kolmandate osapoolte kaasamine Läänemere piirkonna koostöösse on

---

<sup>17</sup> Näiteks Läänemere strateegia puhul pidi regionaalse koostöö välimise dimensiooniga tegelema Euroopa Liidu Põhjamõõtmeprogramm. (Goulet 2010:7)

<sup>18</sup> Läänemere strateegia kolm üldist eesmärki on sõnastatud järgnevalt: 1) Kaitsta Läänemerd, 2) ühendada piirkond ja 3) Suurendada regiooni jõukust ja heaolu (Euroopa Komisjon 2013).

samas tavaline praktika mitmete teiste strateegiate ja tegevusplaanide raames. Piirideülene koostöö näiteks Venemaaga toimib nii keskkonnakaitse kui ka majanduslike projektide vallas.<sup>19</sup> Paraku ei ole aga välimise mõõtme ning kolmandate osapoolte kaasamist seni Läänemere strateegia raames rõhutatud. Vastavalt rahastuspõhimõtetele, eelistatakse finantseerimisel aga just neid projekte ja tegevusi, mis vastavad otseselt **Läänemere strateegia eesmärkidele ja põhimõtetele. Välimise mõõtme suurem tähtsustamine Läänemere strateegia tegevusplaanis aitaks kaasa rahvusvaheliste ja regiooniväliste koostööprojektide kasvule ning seeläbi tugevneks ka Läänemere strateegia välimine dimensioon.** Senisest tugevam välimine mõõde aitaks kaasa nii regionaalse koostöö arengule, kui ka edendaks koostööprojekti teisi, tihti regioonisiseste küsimustena nähtavaid valdkondi.

Teise puudujäägina võib välja tuua Läänemere regiooni brändi puudumist. Kuna regioon koosneb paljudest väikestest riikidest ja territooriumitest, siis on killustunud välimine kommunikatsioon vähese efektiivsusega. Läänemere strateegia üheks eesmärgiks on regioonist kujundada üks Euroopa Liidu juhtivamaid piirkondi, mille konkurentsieelis seisneb heas haridustasemes, innovatsiooni rohkuses ning majanduslikus paindlikkuses (Euroopa Komisjon 2013; Goulet 2010:6). Paraku on aga siiani puudunud välisinvesteeringute, turistide, partnerite ja teiste majandust elavdavate faktorite ligitõmbamiseks ühtne ja koordineeritud regiooni välimine kuvand. **Läänemere strateegia on nagu Euroopa Liidu makroregioonide poliitikagi olnud selgelt siseriikliku suunilusega koostööprojekt, jättes kõrvale uusregionalismi teooriast tulenevad eeldused efektiivseks regionaalseks integreerituse saavutamiseks.**

#### *Sisemine mõõde ja ühtekuuluvustunne*

Regionalismi teooria kohaselt on piirkondliku koostöö eesmärgiks regiooni poliitikate harmoniseerimine, nende efektiivne koordineerimine ning lõppkokkuvõttes täielik poliitiline integratsioon (Hurrell & Fawcett 1997:39-45). Regionalismi jätkuvaks arenguks ning lõppeesmärgi poole pürgimist peab toetama pidev regionaliseerumine, mis loob regionaalse ühtekuuluvustunde ning toetab seeläbi institutsionaliseeritud koostöö tehnilist

---

<sup>19</sup> Venemaa on Läänemere riikide koostöösse kaasatud näiteks läbi Läänemeremaade Nõukogu, Läänemeremaade Kaubanduskodade Assotsiatsiooni, HELCOMi jpt organisatsioonide töö. Vaata Lisa 3.

ja konstrueeritud vormi (Yi 2007:18; Söderbaum 2007:118). Sisemine identiteet või regiooni ühtekuuluvustunne mängib regionalismi arengus olulist rolli, olles üheks määravaks faktoriks regionaalse integreerituse tekkimisel (Hurrell & Fawcett 1997:45). Kuigi regioonid ja institutsionaliseeritud koostöövõrgustikud on konstruktivistlikud, siis sisemise identiteedi loomine ei saa olla vaid tehniline ülalt-alla poliitiline initsiatiiv. Identiteedi kujunemine rajaneb regiooni loomulikul sidususel ning institutsionaliseeritud koostöö võib selle kujunemisele vaid kaasa aidata. Tugev ühtekuuluvustunne ja ühiskondlik toetus regionaalsele koostööle suurendab ka poliitilist huvi regionaalsete koostööprojektide vastu. Samuti aitab regiooni poliitikate harmoniseerumine ning integratsioon vähendada riikidevahelisest konkurentsist tulenevat ebaefektiivsust. Seega peaks regionalismi teooria kohaselt rajanema piirkondlik koostöö regionaalsel ühtekuuluvustundel, omama piisavalt poliitilist atraktiivsust ning vähendama riikidevahelist konkurentsi.

Andrew Hurreli viiest etapist koosnev regionalismi arengu mudel seab regionaalse teadlikkuse ning ühtekuuluvustunde juba piirkondliku koostöö eelduseks. Sellele järgnev konstruktivistlik ning tehniline riikide poolt juhitud regionaalne integratsioon peaks viima piirkonna täielikule integreerumisele ning osalevate riikide poliitikate harmoniseerumiseni (Hurrell & Fawcett 1997:39-45). Teisisõnu on regiooni sisemine ühtekuuluvus ning integreeritus ühtaegu nii regionalismi eelduseks kui ka eesmärgiks. Pidevalt kestav piirkonna loomulik regionaliseerumine ehk riikide, organisatsioonide ja indiviidide vaheliste sidemete tugevnemine määrab ära ka koostööprojekti elujõulisuse ja efektiivsuse.

Euroopa Liidu makroregioonide strateegia keskendub eelkõige koostööprojektide poliitilisele atraktiivsusele ning nende efektiivsuse tõstmisele. Makroregioonide lähenemisega on üritatud luua mudel, mis võimaldaks regionaalset koostööd senisest edukamalt ja efektiivsemalt juhtida ning mitmetasandiline uudne valitsemissüsteem peaks kasvatama poliitilist huvi regionaalse koostöö vastu (Berkkan jt. 2009:38; Stocchiero 2010A:3). Kuigi Euroopa Liidu makroregioonide poliitika on selgelt siseriikliku suunitlusega, pole eriti palju arvestatud regionaalse ühtekuuluvustunde mõjudega. Nagu eelnevalt sai märgitud, **ei kattu makroregioonid loomulike sidusate piirkondadega, mistõttu on sisemise identiteedi mõju koostööle küllaltki nõrk.** Ühiskondliku toetuse puudumisel ning makroregioonide arengu aeglustumise tulemusena on hakanud vähenema



ka poliitiline huvi Euroopa Liidu uue regionaalpoliitilise projekti vastu (Graudinš jt. 2006:33). Seni on kõikidest võimalikest regioonidest ametlike makroregioonidena loodud vaid kaks – Läänemere ja Doonau koostööprogrammid, ometi on strateegia eesmärgiks välja pakkuda regionaalpoliitiline mudel, mis oleks kasutatav terves Liidus (Gualini 2003:43; Bassetti & Carteny 2012:58). Seega näitavad märgid, et **koostööks vajalik poliitiline huvi on vähenemas ning vaatamata makroregioonide siseriiklikule suunitlusele ei ole siiani Euroopa Liidu tasandil suudetud tagada kõiki regionalismi teooriast tulenevaid eeldusi koostöö edukaks toimimiseks.**

Makroregioonide testprojekti, Läänemere strateegia puhul on samuti märgata koostööhuvi järk-järgulist vähenemist (Graudinš jt. 2006:87-88). Selle põhjusena võib näha strateegia vähest atraktiivsust ning aeglast arengut, mis omakorda võib olla seotud regionaalse ühtekuuluvustunde puudumisega. Erinevad maailmavaated ning isiklikud huvid Läänemere strateegia osalejariikide hulgas on tinginud konkurentsi säilimise piirkonnas. Näiteks Skandinaavia riigid esindavad postmodernset maailmavaadet ning rõhutavad eelkõige kodanikuühiskonna tugevdamist, keskkonnahoidu, inimvabaduste tagamist jne. Seevastu Baltimaad ning Poola on selgelt huvitunud majanduslikust koostööst ja regiooni heaolutaseme suurendamisest. (Fenko 2012:425)<sup>20</sup> **Selliste maailmavaatelistel lahknevustel tõttu ei ole regiooni täielikku integratsiooni saavutatud ning poliitikate harmoniseerumise asemel on toimumas koostöö valdkondlik killustumine** (Graudinš 2006:88). Koostöö killustumine toob kaasa aga poliitilise huvi vähenemise ning riikidevahelise konkurentsi kasvu. Negatiivsed strateegia arengud pärsivad ka regionaalse ühtekuuluvustunde tekkimist ning seeläbi väheneb regionaalse integratsiooni tõenäosus.

---

<sup>20</sup> Vaata Lisa 5 – Läänemere strateegia valdkonnad ja eesmärgid. Eesti, Läti, Leedu ja Poola on peamiselt seotud projektidega, mis tegelevad põllumajanduse, transpordi, energia, innovatsiooni ja siseturu edendamisega. Seevastu on aga enamik keskkonnahoiuga seotud projektides juhtitud Soome, Rootsi ja Taani poolt.

## Järeldused

Võrdleva analüüsi tulemusena saab teha järeldusi Euroopa Liidu makroregioonide poliitika ning Läänemere strateegia rakendamise kattuvusest regionalismi teooriast tulenevate piirkondliku koostöö eeldustega. Võrdlevas analüüsis vaadeldi nelja muutujat, mis mõjutavad regionaalse koostöö ja regionaalse integratsiooni tekkimise omavahelist korrelatsiooni. Uurimistöö hüpoteesi kohaselt viib regionaalne koostöö seda tõenäolisemalt täieliku regionaalse integreerituseni, mida tugevamalt on esindatud võimendavad muutujad.

*Tabel 11. Analüüs – vahelesekkuvate muutujate esinemine kolmel tasandil*

	<b>(Uus)regionalism</b>	<b>Makroregioonid</b>	<b>Läänemere strateegia</b>
Regiooni loomulik sidusus	+	⊥	⊥
Valitsemise mudel	+	+	⊥
Välimine mõõde ja bränd	+	⊥	–
Sisemine mõõde ja ühtekuuluvustunne	+	⊥	⊥

(+) hea kattuvus; (⊥) osaline kattuvus; (–) puudulik kattuvus

Kõrvutades Euroopa Liidu makroregioonide poliitika eesmärgke ning ülesehitust regionalismi teoreetiliste põhimõtetega, võis märgata küllaltki suurt omavahelist kattuvust. Kuigi makroregioonide strateegia ei täida kõiki uuritavaid teoreetilisi eeldusi, on vähemalt iga võimendava muutuja analüüsi puhul märgata seoseid teoreetiliste kontseptsioonide ja makroregioonide strateegia vahel: 1) Makroregioonide poliitika kattuvus regionalismi teooriaga oli suurim valitsemissüsteemi muutuja puhul, kus Euroopa Liidu poliitiline initsiatiiv kattus teoreetiliste põhimõtetega mitmetasandilise valitsemismudeli, osalejate rohkuse ja subsidiaarsusprintsipi poolest. Teatud erinevused teoreetilise kontseptsiooni ja makroregioonide poliitika vahel eksisteerisid aga kõigi ülejäänud kolme uuritava muutuja puhul.

2) Makroregioonide loomuliku sidususe puhul on tegemist pigem väiksemate integreerunud piirkondade summana, kuid mitte sidusa makroregiooni endaga. Samas on praegused ning tulevikus kavandatavad Euroopa Liidu makroregioonid koondunud ümber suurte loodusobjektide, mis samuti regiooni loomulikku sidusust toetavad. 3) Samuti ei ole makroregioonide puhul rõhku pandud kollektiivse identiteedi juurdumisele koostööpiirkonnas. Makroregioonid on konstruktivistlikud ning tehnilised koostööprojektid, mille oodatav efektiivsustegur on aidanud üle saada ühtekuuluvustunde puudumisest. Poliitilise huvi langemise tingimustes võib aga kollektiivse identiteedi puudumine määravaks saada ning riikidevaheline konkurentsi kasv võib koostööd veelgi enam killustada.

4) Samuti ilmnesid teatud lahknevused teooria ja makroregioonide strateegia vahel välimise mõõtme muutuja analüüsi puhul. Seni ei ole makroregioonide poliitika puhul välise mõõtme arendamist fookusesse tõstetud, samas on selle funktsiooniga strateegiaid välja töötades arvestatud. Makroregioonide välimise mõõtme funktsioone pidid täitma teised Euroopa Liidu poliitilised initsiatiivid, mis paraku on tänaseks oma efektiivsuse minetanud või ei ole nende ja makroregioonide strateegia koostöö veel piisavalt hästi sujuma hakanud. Teisisõnu omab makroregioonide poliitika välimise mõõtme potentsiaali, aga paraku ei ole seda siiani veel realiseeritud.

Läänemere strateegia rakendamise tasandil ilmnesid analüüsi tulemusena aga suuremad puudujäägid. Võrdlev analüüs ei tuvastanud mitte ühegi uuritava muutuja puhul täielikku kattuvust teoreetiliste kontseptsioonide ja strateegia rakendamise vahel. Osaline kattuvus esines kolme muutuja puhul: 1) Läänemere regiooni kui terviku regionaalset sidusust ei eksisteeri, kuid samas koosneb piirkond mitmest väiksemast, küllaltki sidusast regioonist. Loomulikud piirkondlikud sidemed on loodud Põhjamaade, Baltimaade ja Ida-Saksamaa alade ja Poola alade vahel. Läänemere regiooni kui terviku loomulikku sidusust aitab luua koostöö keskmes asuv Läänemere ise, mis pakub kõikidele koostöös osalevatele riikidele ühise identiteediallika ning seob piirkonna ajalooliste kaubandus- ja poliitiliste sidemetega.

2) Samuti on Läänemere strateegia rakendamise puhul ilmnenu lahknevusi teooriast valitsemise mudeli muutuja puhul. Kui Euroopa Liidu makroregioonide poliitika oli kujundatud mitmetasandilise süsteemina, kus mängisid klassikalise riikide tasandi kõrval rolli ka Euroopa Liidu ja kohalikud tasandid, siis Läänemere strateegia rakendamine on

kaasa toonud mitmetasandilise valitsemismudeli hääbumise. Läänemere strateegia arengute ja koordineerimise puhul on Euroopa Komisjoni roll jäänud tagasihoidlikuks ning samuti ei ole märgata efektiivset subsidiaarsusprintsipi rakendamist. Valdav osa kontrollist ja ülesannetest on endiselt riikliku tasandi käes, muutes teiste tasandite rollid küllaltki marginaalseteks. Samas on Läänemere strateegia puhul teoreetiliselt võimalik Euroopa Liidu ja kohalike tasandite rolle rahastus- ning kontrollmehhanismide kaudu suurendada. Seega pakub makroregioonide poliitika mitmetasandiline disain paindlikku lähenemist, kuid paraku ei ole Läänemere strateegia puhul suudetud veel kõikide tasandite rolli piisavalt hästi esile tuua.

3) Samuti on puudujääke Läänemere strateegia sisemise mõõtme ja ühtekuuluvustunde puhul. Antud muutuja analüüs tuvastas, et kollektiivse regionaalse identiteedi puudumine ning üha enam killustuv koostöö on vähendanud Läänemere strateegia atraktiivsust. Esialgne uudsus on asendunud vähese ambitsioonikuse ja aeglase arenguga, mistõttu on riikide poliitiline huvi strateegia vastu jähnenud. Leige riiklik suhtumine koostöösse ei aita kaasa ka regionaalse identiteedi tekkele ning võib viia riikidevahelise konkurentsi vähenemisele. Samas on Läänemere strateegia endiselt Euroopa Komisjoni ja paljude liikmesriikide huviorbiidis, olles Euroopa Liidu makroregioonide poliitika testprojekt. Sellise erilise staatuse tõttu püsib poliitiline tähelepanu Läänemere strateegia puhul kõrgel, mis aitab kaasa ka tänaste koostöövaldkondade edukale toimimisele.

4) Kõige suurem lahknevus regionalismi teooria ja Läänemere strateegia vahel ilmnes aga välimise mõõtme ja regionaalse brändi puhul. Võrdleva analüüsi tulemusena võib järeldada, et Läänemere strateegia puhul välimine mõõde koostööprojektist puudub. Antud puudujääk ilmneb mitmel erineval viisil, olles pälvinud kriitikat nii kolmandate osapoolte kaasamatuse, kui ka välimise kuvandi puudumise pärast. Läänemere regiooni mitmed probleemid on seotud riikidega, mis tänasest koostöömudelist välja jäävad. Venemaa koos Kaliningradi oblastiga ning Valgevene kaasamine tooks kindlasti efektiivsemaid tulemusi nii keskkonnahoiu, kui ka teistes koostöö valdkondades. Samuti aitaks Läänemere regiooni teadlik välimise kuvandi loomine ning selle turundamine kaasa strateegia eesmärkidele kujundada piirkonnast juhtiv teadus- ja innovatsioonikeskus. Ilma regionaalse brändita on keeruline meelitada regiooni suuri välisinvesteeringuid ning tõsta piirkonna konkurentsivõimet ja majandusliku heaolu taset. Kuigi Läänemere strateegias osalevad riigid on seotud teiste Euroopa Liidu välismõõtme projektidega, ei ole nende

tegevust Läänemere strateegia eesmärkidega otseselt seotud ning seeläbi ei ole positiivse sümbioosi tekkimist loota. Seega on võrdleva analüüsi tulemusena Läänemere strateegia välimise dimensiooni puudumine suurim kõrvalekalle regionalismi teoreetilistest eeldustest funktsionaalse piirkondliku koostöö toimimisest ning täieliku regionaalse integratsiooni tekke eeldustest.

### *Uurimisküsimus*

Antud uurimistöö võrdleva analüüsi eesmärk oli leida vastus uurimisküsimusele, mis küsis, **kas Läänemere strateegia puudujäägid/probleemid tulenevad Euroopa Liidu makroregioonide poliitika tasandilt või strateegia rakendamise tasandilt?** Analüüsi tulemusena võib järeldada, et kuigi makroregioonide tasandil ilmnevad teatud puudujäägid, ei ole need nii ulatuslikud ning sügavad kui Läänemere strateegia rakendamisel ilmnevad probleemid. **Analüüsi käigus tuvastati suurim kattuvus teoreetiliste eelduste ja poliitikate vahel just makroregioonide tasandi valitsemise mudeli disainis.** Samas ei esinenud teoreetiliste kontseptsioonide ja makroregioonide poliitika disaini puhul märkimisväärsed lahknevusi. Kuigi mitmetes analüüsitud valdkondades esines makroregioonide tasandil teatud puudusi ja kõrvalekaldeid võrreldes teoreetilise ideaalsüsteemiga, ei olnud need nii märkimisväärsed, kui Läänemere strateegia rakendamisel ilmnevad puudujäägid.

Seevastu võib Läänemere strateegia rakendamises tuvastada palju suuremaid ebakõlasid regionaalsete poliitikate ja teoreetiliste kontseptsioonide vahel. Täielikku kattuvust teooria ja praktika vahel antud uurimistöö analüüs Läänemere strateegia tasandil ei tuvastanud. **Loomuliku regiooniülese ühtekuuluvustunde puudumise, riikliku tasandi domineerimise ning sisemise mõõtme ambitsioonituse kõrval, võib peamise Läänemere strateegia puudujäägina välja tuua välimise dimensiooni puudulikkuse.**

Seega, tuginedes uurimistöö hüpoteesile ning võimendavate muutujate põhjal teostatud võrdlevale analüüsile, võib järeldada, et **Läänemere strateegia puudujäägid tulenevad peamiselt rakendamise tasandilt ning strateegia välimise mõõtme puudumine on peamine põhjus, mis pärsib regionaalse koostöö arenemist täielikuks regionaalseks integratsiooniks.**

## Lahendused

Puudujääkide olemasolu Läänemere strateegias ning nende integratsiooni pärssivat mõju on täheldatud ka Euroopa Komisjonis. Kuna Komisjoni ülesannete hulka kuulub muuhulgas ka Läänemere strateegia arengute hindamine ning tulemusraportite koostamine, on 2011. aasta lõpus esitatud aruandes<sup>21</sup> kaardistatud Strateegia probleemid ning tehtud ettepanekuid nende parandamiseks. **Üldsõnaliselt rõhutatakse vajadust: 1) täpsustada strateegilisi eesmärke, 2) viia omavahel vastavusse poliitika ja rahastamine, 3) muuta eri osapoolte vastutusalad selgemaks ning 4) parandada teabevahetust** (Euroopa Komisjon 2012:2). Samuti rõhutatakse, et kõikide edaspidiste planeeringute puhul tuleb silmas pidada Strateegia kattuvust „Euroopa 2020“ eesmärkidega. Lisaks on Komisjon tähelepanu pööranud mitmetasandilise valitsemissüsteemi parandamisele ning rahastuspõhimõtete tugevdamisele. (Euroopa Komisjon 2012:3-4). Antud uurimistöö fookuses oleva Läänemere strateegia välimise dimensiooni vallas nähakse samuti vajadust suurendada sidemeid ja koostööd kolmandate osapooltega, sealhulgas eelkõige Venemaaga. Samas toimuks väliste osapoolte kaasamine Komisjoni visiooni kohaselt endiselt läbi erinevate spetsiifiliste koostöövõrgustike. Komisjon rõhutab seejuures vajadust tegeleda ka välimise dimensiooni koordineerimisega ning muuta erinevate platvormide<sup>22</sup> ühised prioriteedid, topelttööd vältides, konkreetseteks tegevusteks. (Euroopa Komisjon 2012:3-4)

### *Uus Läänemere strateegia tegevuskava*

Antud Komisjoni teatis on samas vaid probleemidele osutav ning ei paku välja sisulisi lahendusi, mis võiksid Läänemere strateegia olukorda parandada. Teatises esitatud põhimõtteid ning üldisi suunitlusi on arvesse võetud aga 2013. aasta uue Läänemere strateegia tegevusplaani koostamisel. Värske tegevusplan lähtub 2012. aasta teatises välja toodud probleemidest ning paneb paika edasise Läänemere regiooni arengustrateegia.

---

<sup>21</sup> „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele, mis käsitleb Euroopa Liidu Läänemere piirkonna strateegiat.“

<sup>22</sup> Lisaks peamisele Läänemere strateegia välismõõtmelise platvormile, Põhjadimensioonile on Komisjoni raportis välja toodud ka teised võimalikud koostööorganisatsioonid, mille kaudu oleks võimalik kolmandaid osapooli Strateegiaga ühendada – Läänemeremaade Nõukogu, Põhjamaade Ministrite Nõukogu, HELCOM, Läänemeremaade visiooni ja strateegiate võrgustik VASAB, Läänemeremaade Subregionaalse Koostöö Organisatsioon (BSSSC), Läänemere Linnade Liit ja ühine Läänemere teadus- ja arendusprogramm BONUS (Euroopa Komisjon 2012:6)

Lisaks kolmele üldisele eesmärgile – kaitsta merd, ühendada piirkond ja suurendada heaolu, on Komisjon tegevusplaani lisanud ka konkreetsed tegevused ja meetmed olukorra parandamiseks. Samuti on lisandub värske tegevusplaaniga uusi koostöövaldkondi, parandatakse mitmetasandilise valitsemise süsteemi toimimist, vaadatakse üle rahastuspõhimõtted ning pööratakse erilist tähelepanu Strateegia sisemise ja välimise dimensiooni tugevdamisele. (Euroopa Komisjon 2013)

Ühe olulise uuendusena on Läänemere strateegia värskes tegevusplaanis tähelepanu pööratud mitmetasandilise valitsemise senisest efektiivsemale juurutamisele. Ühe eraldiseisva horisontaalse tegevusena üritatakse Läänemere strateegia kontekstis mitmetasandilist valitsemissüsteemi senisest paremini mõista ning hallata. **Euroopa Liidu, riikide, kohaliku tasandi, erasektori, kolmanda sektori ja indiviidide vahelist sünergia tekitamist peetakse Läänemere strateegia arengu seisukohast äärmiselt oluliseks eesmärgiks.** (Euroopa Komisjon 2013:40-41) Uue tegevuskavaga on võetud hoiak, mille kohaselt toetatakse veelgi enam alt-üles poliitilisi initsiatiive ning püütakse arvestada mitte-riiklike osalejate sisenditega Strateegiasse. Heaks näiteks rohujuuretasandi poliitikas on „Turu protsess“, mille relevantsus avaldub nii terve Strateegia kui ka üleeuroopalisel tasandil. Turu protsess on Turu linna, Peterburi ja Hamburgi ühine koostööprojekt, mis koondab erinevaid mitte-riiklike tegutsejaid nagu linnu, ülikoole, ettevõtteid, kodanikeorganisatsioone jne. (Euroopa Komisjon 2013:157) Seega on Turu protsessi puhul tegemist hea näitega regionaliseerumisest, mis toidab piirkondliku ühtekuuluvustunde tekkimist ning regiooni poliitikate harmoniseerumist. Samuti annab Turu protsess hea mudeli kolmandate osapoolte kaasamiseks, luues regiooni väliseid sidemeid kohalikul tasandil, vältides seega riikidevahelisest suhtlusest tulenevaid poliitilisi pingeid ja seaduslikke piiranguid.

**Lisaks sisemise dimensiooni tugevdamisele on uues tegevusplaanis tähelepanu pööratud ka välimise dimensiooni arendamisele.** Heaolu suurendamise kui ühe laiema valdkonna alameesmärgina on ka välja toodud Läänemere regiooni globaalse konkurentsivõime kasvatamine. Sellega on võetud suund tugevdamaks regiooni välist kuvandit ja sisemist integreeritust, pöörates tähelepanu ühtlustatud innovatsiooni strateegiatele ning piirkondliku majanduskliima edendamisele. (Euroopa Komisjon 2013:41) Konkurentsivõime kasvatamise käigus toonitatakse ka sisemise ja välimise identiteedi senisest paremat konstrueerimist ja edendamist. **Uusregionalismile omaselt**

**pakutakse ühe välise identiteedi allikaks ühist kultuuri, mis aitab ühest küljest luua ühtse välise regionaalse kuvandi ning teisest küljest aitaks tugevdada ka sisemist integreerumist ning aitaks kaasa ühtekuuluvustunde tekkimisele (Euroopa Komisjon 2013:43).**

Välise identiteedi või brändi loomisele on uues tegevuskavas pühendatud terve horisontaalse tegevuse valdkond, mis tegeleb erinevate regioonis esinevate brändide ja turundusstrateegiate sidumise ning ühtse koordineeritud välimise kuvandi loomise edendamisega (Euroopa Komisjon 2013:165). Regionaalset brändimist nähakse pikaajase protsessina, mille eesmärk on luua Läänemere piirkonnast ühtne ja positiivne kuvand, mis tuleks kasuks eelkõige majanduslike sidemete loomisel. Eesmärkide saavutamiseks peetakse vajalikuks strateegilist, harmoniseeritud ning sihitud lähenemist innovatsiooni, poliitikaloomes, rahvusvaheliste suhete, diplomaatia, investeringute, ekspordi, turismi ja kultuuriliste sidemete alal (Euroopa Komisjon 2013:165). Sedavõrd detailne ja esiletõstetud kava välimise brändi loomiseks viitab Läänemere strateegia välimise dimensiooni senisele puudumisele. Uusregionalistlik kontseptsioon tingib aga regionaalse koostöö globaalse haarde ning tugeva brändi olemasolu. **Komisjoni hinnang senisele olukorrale peegeldab ka antud uurimistöö analüüsi järeldusi, öeldes, et Läänemere regioonis puudub tänaseks päevas jagatud identiteet ja eristatav kuvand.** Samuti leitakse, et regionaalse ühtekuuluvustunde puudumine võib välimise kuvandi tekkimist tugevalt pärssida, mistõttu tuleks üheaegselt tegeleda nii sisemise kui ka välimise identiteedi tugevdamisega. (Euroopa Komisjon 2013:165)

Läänemere regiooni brändi loomise ning välimise mõõtme tugevdamise eesmärgil on väljatöötamisel programm One BSR<sup>23</sup>, mis kujutab endast turundusstrateegiate katuseprojekti, püüdes erinevaid regioonid leida brände ning turundusprotsesse koordineerides saavutada ühtne regionaalne kuvand. (Euroopa Komisjon 2013:168) Sisemise identiteedi tugevdamise eesmärgil on alustatud aga projektiga NewsWave<sup>24</sup>, mis kujutab endast regionaalseid uudiseid levitavat veebilehte. NewsWave loodab läbi erinevate tegevuste suurendada regionaalset ühtekuuluvustunnet ning seeläbi aidata kaasa nii poliitilisele koostööle kui ka välimise brändi loomisele (Euroopa Komisjon 2013:168). NewsWave projekt on ka üheks konkreetseks sammuks, mis on kooskõlas eesmärgiga

---

<sup>23</sup> Eesti keeles „Üks Läänemere regioon“

<sup>24</sup> Eesti keeles „Uudistelaine“



parandada Läänemere strateegia kommunikatsiooni. Euroopa Komisjoni 2012. aasta teatistes leiti, et on vaja suurendada teadlikkust strateegia lähenemisviisist ja selle saavutustest. (Euroopa Komisjon 2012:6) Teisisõnu leidis Komisjon, et kuna Strateegial puuduvad selged institutsioonid, on koostööprojektist kerkivat kasu keeruline mõõta. Varjatud kasuteguri puhul võib Läänemere strateegia aga kaotada poliitilist atraktiivsust, mis omakorda vähendab koostöö efektiivsust. Läänemere strateegia sisemise ühekuuluvustunde ja välimise dimensiooni tugevdamise eesmärgil tuleks seega senisest enam tegeleda Läänemere strateegia lisandväärtuse kommunikeerimisega avalikkusele ja poliitikakujundajatele. NewsWave on uue tegevusplaani esimene sisemist ja välmist kommunikatsiooni suurendav projekt, mille esialgne lõpptähtaeg on seatud 2014. aastale. Peale seda jätkub projekt vastavalt senistele arengutele. (Euroopa Komisjon 2013:168)

**Kuna uue tegevusplaani näol on tegemist väga värske dokumendiga, ei ole paljud põhimõtted, tegevused ning uuendused veel Läänemere strateegias rakenduda jõudnud.** Tegevusplaani hakatakse täitma alates 2013-ndast aastast, kuid põhirõhk langeb uuele eelarveperioodile 2014-2020. Seega ei ole tegevusplaanis välja toodud lahenduste ja muudatuste mõju veel hinnatav, mistõttu ei ole nende mõjuga ka antud uurimistöö analüüsis arvestatud. Euroopa Komisjoni 2012-nda aasta teatistes ning uues tegevusplaanis väljatoodud puudujääke ning lahendusi nähakse antud töö kontekstis kui uurimistöö analüüsi toetavate materjalidena. Analüüsist lähtuvate probleemide ja tegevusplaanis esitatud lahenduste valguses on võimalik näha Euroopa Liidu poliitikate järjepidevust ning nende vastavust regionalismi teoreetilistele kontseptsioonidele. **Üldiselt tegeleb uus Läänemere strateegia tegevusplaan kõikide probleemidega, mis antud uurimistöö analüüsist selgusid ning väljapakutud lahendused järgivad uusregionalismi teooriast tulenevat loogikat.**

#### *Majanduskoostöö ja väliskaubanduse arendamine Läänemere strateegia raames*

Läänemere strateegia eesmärgid seostuvad paljuski piirkonna heaolu suurendamisega ning majanduskoostöö efektiivsema toimimisega. Majanduslikud eesmärgid on läbivad mitmetes erinevates Strateegia valdkondades ning ka uus Läänemere strateegia tegevuskava keskendub varasemast enam just väliskaubanduse ja teiste majanduslike aspektide tugevdamisele. Regionaalset koostööd on peetud heaks võimaluseks edendada

nii piirkonna enda kui ka Euroopa Liidu kui terviku majanduslikke positsioone globaalses kontekstis. Edu pandiks peetakse koordineeritud strateegiat ning liikmesriikide ühtset eesmärki. Selle saavutamiseks on Euroopa Komisjoni 2012. aasta teatises seatakse eesmärgiks Komisjoni, asjaomaste liikmesriikide, kommertskodade, ühenduste, tööstusharude liitude, piirkondlike teadus- ja innovatsioonirühmade ja valitsusväliste organisatsioonide sügavamõttelisem dialoog, mis peaks muu hulgas pöörama suuremat tähelepanu äriühendustele. Tulemuste saavutamiseks peetakse vajalikuks temaatiliste ettevõtmiste toetamist, strateegia huvide sidumist erasektori huvidega ning sihipäraste konsultatsioonide pidamist strateegilistes küsimustes. (Euroopa Komisjon 2012:6)

**Teisisõnu on Läänemere strateegia muudatusettepanekutes pööratud senisest rohkem tähelepanu majanduslikele aspektidele, ettevõtluse arendamisele, väliskaubanduse edendamisele ja teistele regiooni jõukust kasvatavatele meetmetele.**

Uue tegevusplaaniga võetud eesmärk luua konkurentsivõimeline regionaalne bränd viitab samuti aktiivsemale välimisele strateegiale. Läänemere regiooni bränd peaks seejuures toetuma piirkonna konkurentsieelistele, milleks peetakse kõrgelt haritud tööjõudu, head investeerimiskliimat ning paindlikke ning uuenduslikke riiklikke struktuure (VASAB 2009:8). Regiooni konkurentsivõime tõstmiseks on aga vajalik kaasata projektidesse ka kolmandaid osapooli. Läänemere regiooni tugevus peaks seisnema mitme uuendusliku ja kõrgelt arenenud metropoli ja neid ühendavate heade transpordilinkide koostoimes. Territoriaalselt sidus regioon, koos kõrgelt arenenud ühiskonnaga, keskmisest kõrgema ostujõuga ning heade globaalsete ühendusteedega, peaks pakkuma välisinvestoritele atraktiivset majanduskeskkonda. Samas võib üheks peamiseks regiooni nõrkuseks pidada metropolide ümber paikneva turu väiksust. Suurt efekti terve regiooni konkurentsivõime kasvatamisel omaks Peterburi linna ühendamise näiteks Tallinna ja Helsingi metropoli alaga. **Tänaseks juba käivitunud Turu protsess on heaks initsiatiiviks, mis just majanduslikku ja teaduslikku sidusust silmas pidades kujutab endast kohaliku tasandi initsiatiivil loodud suhtlusvõrgustikku Läänemeremaade metropolide ja Peterburi piirkonna vahel.**

Kui Turu protsessi näol on tegemist küllaltki värske koostööprojektiga, siis Läänemere regiooni konkurentsivõime tõstmiseks ning majanduskoostöö edendamiseks on võimalik efektiivselt ära kasutada ka teiste juba olemasolevate koostööraamistike võimalusi. Heaks näiteks on siinjuures Läänemere programm, mis eelnes Läänemere strateegiale ning

kujutab endast samuti laiahaardelist regiooni koostööprogrammi. **2011. aastal koostatud Läänemere programmi hindamisraport toob välja koostööraamistiku tiheda kattumise Läänemere strateegia põhimõtetega ning leitakse, et Programm peaks jätkama mõne kindla nišši vedamist Strateegia kontekstis.** Lähtudes uurimistöö analüüsist selgunud Läänemere strateegia probleemidest ning Euroopa Komisjoni uue tegevusplaani põhimõtetest, sobiks Läänemere programm hästi täitma Strateegia puudujääke välise dimensiooni puhul. Läänemere programm on varasemalt tegelenud regionaalse identiteedi kujundamise ning ühtekuuluvustunnet tugevdavate projektide juhtimisega. Samuti on Läänemere programmi raames olemas kogemus horisontaalsete projektide koordineerimisest ning kolmandate osapoolte kaasamisest. (DeaBaltika 2011:23-25) Läänemere programmi võimalike potentsiaalsete valdkondadena nähaksegi hindamisraportis 1) mitmetasandilise valitsemissüsteemi koordineerimist ning uute osapoolte kaasamist, 2) projektide ettevalmistava funktsiooni täitmist, 3) eksperimentaalsete, innovaatiliste ja teiste pilootprojektide väljatöötamist ning juhtimist ja 4) Strateegia raamest väljuvate ühishuvide katmist Läänemere regioonis koos olemasoleva rahastusvõimekusega. (DeaBaltika 2011:24)

**Seega on Läänemere strateegia puudujääke ja pidurdunud arengut tunnistatud ka Euroopa Liidu tasandil, kuid uue tegevusplaani koostamise valguses võib näha, et Läänemere regiooni koostööd peetakse endiselt poliitiliselt oluliseks teemaks ning kavandatavad muudatused viitavad regionaalse koostöö pikaajasele ning sihipärasele arendamisele.** Kuna Euroopa Komisjoni poolt väljapakutud lahendused formuleeruvad reaalsete meetmete ja tegevustena alles alates 2013-ndast aastast, ei ole veel teada, kas uue tegevusplaani rakendamine lahendab Läänemere strateegia ees seisvad probleemid. Samas on uue tegevuskava puhul märgata senisest suuremat rõhuasetust just sisemise ja välimise identiteedi tugevdamisele, majanduskoostöö arendamisele ning kolmandate osapoolte kaasamisele ehk kõikidele nendele aspektidele, mis uurimistöö raames tehtud võrdleva analüüsi tulemustele tuginedes, regionalismi teoreetilistest eeldustega võrreldes, enim puudujääke omasid.

Antud uurimistöö analüüsist selgus, et Läänemere strateegia puudujäägid tulenevad peamiselt rakendamise tasandilt ning eelkõige just strateegia välimise dimensiooni nõrkus pärsib regionaalset integratsiooni, kui regionalismi teoreetilise eesmärgi saavutamist. Kuigi paljudele analüüsist ilmnevatele probleemidele on Euroopa Komisjoni Läänemere strateegia uue tegevusplaaniga lahendus välja pakutud, ei ole seal tähelepanu pööratud kahele spetsiifilisele aspektile, mis võiksid Strateegia rolli märgatavalt tugevdada. **Seega, lähtudes uurimistöö raames tehtud võrdlevast analüüsist, töö hüpoteesist tulenevast lõppeesmärgist ning võttes arvesse Euroopa Komisjoni poolt väljapakutud Läänemere strateegia uue tegevuskava raames esitatud lahendusi, on siinkohal täiendavalt välja toodud kaks poliitikasoovitust, mis rakendamine peaks kaasa tooma Läänemere strateegia välimise dimensiooni tugevnemise ning koostööprojekti jätkusuutliku arengu:**

### **1. Läänemere strateegia välimise dimensiooni arendamine läbi Läänemere programmi koostööraamistiku**

Lähtudes Läänemere regiooni väljakutsete majanduspoliitilisest iseloomust ning strateegia mitmetasandilise valitsemissüsteemi põhimõttest, võib Läänemere programmi pidada üheks parimaks raamistikuks, läbi mille on võimalik Läänemere strateegia toimimist parandada.

Läänemere programmi puhul on tegemist hea raamistikuga, mis võimaldab kõikide majanduslikku koostööd puudutavate küsimustega tegelemist. **Läänemere programmi laiahaardelisus ning sissetöötatud koostöömudel pakub Läänemere strateegiale head tuge just eelkõige välimise dimensiooni arendamise valdkonnas.** Läänemere programmi ja Läänemere strateegia omavaheline kattuvus on hea (DeaBaltika 2011:22), mis võimaldab läbi Programmi mehhanismide saavutada ka Strateegias püstitatud eesmärgid. Kui Läänemere strateegia on peamiselt poliitiline arengukava, siis Läänemere programm sisaldab ka reaalseid tegevusi, projekte ning rahastusallikaid. Seega ei ole Programmi ja Strateegia puhul tegemist üksteist dubleerivate võrgustikega, vaid need on loodud üksteist täiendama. 2011. aastal avaldatud raportis leiti, et Läänemere strateegia

rakendamine on Läänemere programmi tugevdanud, muutes paljud käimasolevad ja planeeritud projektid tugevamaks, atraktiivsemaks ja sidusamaks (DeaBaltika 2011:19).

Paraku ei ole Euroopa Komisjoni uues Läänemere strateegia tegevuskavas Läänemere programmi rolli eraldi välja toodud. Läänemere programmi käimasolevad projektid aitavad küll Strateegia eesmärke saavutada, kuid eesmärgipärast kahe tegevuskava sidumist ei ole ette nähtud. **Käesoleva uurimistöö esimese poliitikasoovituse** **on seetõttu välja pakutud Läänemere strateegia ja Läänemere programmi suurema sidumise just välimise dimensiooni arendamise valdkonnas.** Antud poliitikasoovitus lähtub uurimistöös esitatud probleemist, et Läänemere strateegia üheks suurimaks puudujäägiks on käesoleval hetkel nõrk välimise dimensiooni esindatus rahvusvahelises koostöös. Seevastu on Strateegiaga tihedalt seotud Läänemere programmi raames välissuhetega ning kolmandate osapoolte kaasamisega tegeletud juba aastaid (DeaBaltika 2011:19,24,35), pakkudes seega nii kompetentsi kui ka raamistikku, mida võiks Läänemere strateegia välimise dimensiooni arendamisel edukalt ära kasutada.

Läänemere programmi raames on varasemalt tegeletud näiteks ka ühise regionaalse identiteedi ja brändi loomisega ning kolmandate osapoolte kaasamisega Läänemere koostöösse (DeaBaltika 2011:23-24). Lisaks heale kattuvusele Strateegia eesmärkidega ning kogemuse ja kompetentsi olemasolule, pakub Läänemere programm ka iseseisvat rahastusvõimekust, mis Läänemere strateegia kontekstis on tulemuste saavutamiseks hädavajalik aspekt.

**Läänemere programm pakub seega nii vajalikku kompetentsi kui ka ressursse just nendes valdkondades, milles Läänemere strateegia peamised puudujäägid ilmnevad.** Käesoleva uurimistöö autori poolne poliitikasoovitus on seega Läänemere strateegia ja Läänemere programmi senisest selgem ja eesmärgipärasem sidumine, võttes Strateegia välimise dimensiooni arendamise raamistikuks juba olemasoleva Programmi mehhanismi ja rahastuse. **Seeläbi kasvaks Läänemere regionaalse koostöö välimine mõõde, kasutataks ära olemasolevaid institutsioone ja rahastusallikaid ning loodaks kahe sarnase tegevuskava vahele selge seos.**

## 2. Läänemere regiooni kaubamärgi väljatöötamine ja turundamine Aasia turgudel

Teiseks käesoleva uurimistöö poliitikasoovituseks on Läänemere välimise brändi väljatöötamine ja esialgne koordineeritud arendamine Aasia sihtturgudel. Esiteks aitaks Läänemere brändi loomine lahendada uurimistöö analüüsist selgunud välimise mõõtme puudumise probleemi ning teiseks aitaks ühtse kuvandi loomine suurendada ka regionaalset sisemist ühtekuuluvustunnet.

Uue Läänemere strateegia tegevuskavaga loodud välimise kuvandi loomise horisontaalne meede ei täpsusta, milline on Läänemere brändi sihtturg. Turundusloogika kohaselt peaks välimise kommunikatsiooni strateegia ja bränd sõltuma sihtturust. **Kuna Aasia suunaline ekspordi ja ettevõtluse arendamine kuulub iga Läänemere riigi tegevuste hulka, võiks ühine Aasia suunaline strateegia olla mitmekülgsest kasulik nii Strateegia puhul üldiselt, kui ka iga liikmesriigi kontekstis eraldi.** Aasia turgudele suunatud Läänemere välimine kuvand võib sisaldada uuenduslikumat ja sidusamat lähenemist kui Euroopa sisene kuvand. Eduka projekti tulemusena suureneks Läänemere regiooni majanduslik konkurentsivõime, tõuseks tulu tervele Euroopa Liidule, kasvaks Läänemere regiooni eneseteadlikkus ning tugevneks ühtekuuluvustunne ning saadaks väärtuslikke kogemusi brändi edasiarendamiseks teistel turgudel.

Läänemere brändi väljatöötamine just Aasia turgude tarbeks aitaks suurendada ka poliitilist huvi Läänemere strateegia vastu, kuna idasuunalise ekspordi ja ärikontaktide suurendamise toetamine on hetkel prioriteetne teema, mis pälvib üheaegselt teravat huvi nii riiklikelt organisatsioonidelt, erasektorilt kui ka kolmandatelt osapooltelt. Samuti oleks Aasia suunalise ühise kuvandi väljatöötamisega võimalik siduda mõõdetavaid eesmärke, näiteks välisinvesteeringute mõõtmise kaudu. **See looks Läänemere regiooni brändimiseks hea raamistiku ning seaks sihiks reaalsed ja mõõdetavad tulemused.** Seevastu universaalse regiooni kuvandi loomine võib omada väiksemat kasutegurit ning kujuneda abstraktseks turunduskontseptsiooniks, mille tulemusi on keeruline mõõta.

Välisurgudele suunatud regionaalse brändi loomine aitaks Läänemere strateegiasse tuua senisest enam uudsust ning võimaldada aktiivsemat kommunikatsiooni nii regiooni sees kui väljaspool Läänemere piirkonda. **Ühise kaubamärgi loomine aitaks suurendada ka regionaalse koostöö rahvusvahelist mõõdet, suurendades koostööprojekti poliitilist ja majanduslikku atraktiivust.** Antud poliitikasoovitus on esitatud eelkõige pidades silmas

antud valdkonna ajakohasust, kattuvust regionaalse koostöö eeldustega ning lähtudes alternatiivse meetme puudumisest tänases Läänemeremaade koostöös. Aasia suunaline majanduskoostöö, ettevõtluse arendamine sealsetel sihtturgudel ning välisinvesteeringute meelitamine Euroopasse on kõik väga aktuaalsed poliitilised eesmärgid, mille saavutamiseks kulutavad paljud Läänemere riigid olulisel hulgal ressursse.

Käesoleva uurimistöö poliitikasoovitus näeb ette Läänemere brändi arendamist esialgu vaid Aasia turgudel. Selle põhjus peitub Aasia kasvavas rollis maailmamajanduse kontekstis ning sealsete turgude ning partnerlussuhete eripärades. Nimelt vajab Aasia suunaline diplomaatia võrreldes teiste regioonidega enam ressursse ja sidemeid. Samuti tuleb välisinvesteeringute saamiseks Läänemere regiooni väikeriikidel konkureerida paljude teiste tugevate turgude ja piirkondadega. Seega aitaks koordineeritud Aasia suunaline Läänemere bränd üheaegselt saavutada Aasia suunalises äridiplomaatias suurem efektiivsus, tugevdada oma konkurentsivõimet ja esitleda ennast suurema, jõukama ning dünaamilisema turuna. Samuti saaks Aasia suunaline Läänemere regiooni bränd toimida seejuures testprojektina, võimaldades katsetada erinevaid riikideüleseid brände ja turunduskontseptsioone. Eduka regionaalse kaubamärgi loomise järel Aasias, võib eelnevatele kogemustele tuginedes luua ka konservatiivsemad kaubamärgid Euroopa siseturule ning teistesse lähemalasutavasse regioonidesse. **Edukas välimine bränd aitab teoreetiliste eelduste kohaselt tugevdada ka Läänemere sisemist ühtekuuluvustunnet ning seeläbi aidata kaasa Läänemere Strateegia arengule ning piirkonna ühtlasele regionaliseerumisele.**

## Kokkuvõte

Käesolev uurimistöö analüüsis Euroopa Liidu regionaalsete koostööprojektide rakendamise ühilduvust regionalismi teoreetiliste kontseptsioonidega. Kuigi regionaalne koostöö on Euroopa integratsiooni iseloomustanud juba aastakümneid, on piirkondlike poliitiliste koostöövõrgustike loomine EL-i fookusesse tõusnud just viimasel kümnendil. Üheks märkimisväärsimaks regionaalpoliitiliseks sammuks võib pidada Euroopa Komisjoni eestvedamisel ellukutsutud makroregioonide strateegiat, mille kohaselt moodustavad erinevad Euroopa Liidu alad riikideülesed piirkondlikud kogumid ning mille arengut hakkavad suunama spetsiifilised tegevuskavad ja arengustrateegiad.

Euroopa Liidu makroregioonide pilootprojektina on ellu kutsutud Läänemere strateegia, mille kogemused peaksid teed sillutama järgnevatele Euroopa Liidu makroregioonidele. Läänemere strateegia erineb teistest eelnevatest regionaalsetest koostöövormidest oma ülesehituselt ning toimimispõhimõtetelt. Euroopa Liidu makroregioonide strateegia näeb ette, et uut tüüpi piirkondlik koostöö ei tohiks endaga kaasa tuua uusi institutsioone, uusi seadusi ega uusi rahastusallikaid. Nii on ka Läänemere strateegia pigem poliitiline tegevuskava, mis näeb ette seniste olemasolevate institutsioonide ja organisatsioonide baasil tehtava koostöö koordineerimist ja paremat haldamist. Läänemere strateegia raames on sõnastatud regiooni arengut väljendavad eesmärgid, mille täitmise eest kannavad hoolt erinevad valdkondade koordinaatorid, projektide juhid ja vastutavad riigid. Seejuures on märkimisväärselt asjaoluks just makroregioonide ja sealhulgas Läänemere strateegia staatused ametlike Euroopa Liidu poliitikatena. Sellega on Euroopa Liidu ja liikmesriikide kõrvale loodud kolmas, regionaalne tasand, mis poliitikakujundajate nägemuses võiks seadusloome tuua kogukonnale lähemale ning võimaldada tulevikus vastu võtta regionaalsete oludega paremini sobituvaid seadusi.

Piirideülene koostöö, rohujuuretasandi poliitika ning ühiselt sõnastatud eesmärgid seostuvad ka regionalismi teoreetiliste kontseptsioonidega. Uurimistöös kasutatav regionalismi teooria viitab protsessile, mille käigus tekib ühine identiteeditunnetus, rajatakse riikideülesed institutsioonid ning kujundatakse kollektiivset tegutsemist mingis kindlas geograafilises regioonis. Seejuures peab regionalismi tekkele eelnema loomulik regionaliseerumine, mis viitab piirideüleste sidemete tekkimisele, ühtekuuluvustunde väljakujunemisele ning ühiste huvide tajumisele. Kui regionaliseerumise puhul on



tegemist alt-üles rohujuuretasandi mõjuga, mille käigus hakkab kujunema regionaalne teadlikkus, siis regionalism on konstruktivistlik ning sihipärane tegevus, mille eesmärgiks on tegutsejate kasu maksimeerimine läbi kollektiivse koostöö.

Kaasaegseid piirkondlikke koostööprojekte analüüsitakse tihti ka uusregionalismi teooria abil. Uusregionalism on antud uurimistöös eelkõige seostatav mitmemõõtmelise valitsemismudeliga, kus üheaegselt kujundavad regioone nii alt-üles kui ka ülalt-alla poliitikad. Samuti on uusregionalismi ühes tunnuseks regionaalse koostöö välimise kuvandi konstruktivistlik loomine. Regionalism on antud uurimistöö teoreetiliseks raamistikuks valitud seetõttu, et see võimaldab edukalt kirjeldada Euroopa integratsiooni ning selle erinevaid konstruktivistlikke tahke. Regionalism on seejuures pidevalt muutuv kontseptsioon, mis kirjeldab pigem integratsiooni protsessi, mitte lõpptulemust.

Uurimistöö analüüs on üles ehitatud eeldusel, mille kohaselt ei ole Läänemere regioonis poliitilist ja koostööalast integreeritust saavutatud. Lähtudes regionalismi teoreetilisest kontseptsioonist, viitab uurimistöö hüpotees seosele, mille kohaselt viib konstruktivistlik regionaalse koostöö mudel regionaalse integreerituseni juhul, kui eksisteerivad vajalikud võimendavad muutujad. Käesolevas uurimistöös on neljaks uuritavaks võimendavaks muutujaks valitud regiooni loomulik sidusus, valitsemise mudel, regiooni sisemine mõõde ja kollektiivne identiteet ning regiooni välimine mõõde ja bränd. Nende nelja muutuja põhjal on teostatud kvalitatiivne võrdlev analüüs, mille käigus vaadeldi kõigi nelja muutuja esinemist esiteks Euroopa Liidu makroregioonide tasandil ning teiseks Läänemere strateegia tasandil. Lähtudes uurimistöö eeldusest, et vaatamata uuele, Euroopa Komisjoni poolt ellukutsutud regionaalse koostöö strateegiale, pole Läänemere regioonis poliitilist harmoniseerumist toimunud, võimaldavad analüüsi tulemused hinnata, kas kõrvalekalded teoreetilisest kontseptsioonist tulenevad makroregioonide poliitika või Läänemere strateegia rakendamise tasandilt.

Kvalitatiivne võrdlev analüüs tuvastas, et suurimad puudujäägid eksisteerivad just Läänemere strateegia rakendamise tasandil, kus kõrvalekalle teoreetilisest mudelist esineb eelkõige regiooni välimise mõõtme ja brändi puudumise osas. Seejuures suurim kattuvus regionalismi teoreetilise mudeli ning Euroopa Liidu poliitikate vahel leidis makroregioonide tasandil, piirkondliku koostöö valitsemise mudeli disainis. Ülejäänud muutujate puhul oli tuvastatav vaid osaline kattuvus teooria ning praktika vahel, kuid enamike muutujate puhul on tegemist arengufaasis oleva protsessiga, mis jätkuva

regionaalse koostöö tingimustes peaks viima uuritavate regioonide poliitilise harmoneerumisele.

Uurimistöö järeldustest tulenevalt on käesolevas töös esitatud kaks poliitikasoovitust, mis parandaksid eelkõige Läänemere strateegia välimise mõõtme ning brändi puudulikkuse probleemi. Esimese poliitikasoovituseks on välja toodud Läänemere strateegia välimise dimensiooni arendamine läbi Läänemere programmi koostööraamistiku. Läänemere programm on Läänemere strateegia eesmärkidega tihedalt seotud koostööprojekt, mille raames on kogemus nii kolmandate osapoolte kaasamisest kui ka välisturgudele suunatud regionaalse brändi loomisest. Vaatamata kompetentsi ja rahastuse olemasolule, ei ole Läänemere programmi rolli uues Läänemere strateegia tegevuskavas eraldi toonitatud. Antud uurimistöö esimeseks poliitikasoovituseks oleks seega Läänemere programmi selgem sidumine strateegia eesmärkide ja projektidega ning Läänemere strateegia välimise dimensiooni edaspidine edendamine läbi Programmi ressursside.

Uurimistöö teise poliitikasoovituseks on esitatud idee Läänemere regiooni kaubamärgi väljatöötamisest ja turundamisest Aasia turgudel. Välisurgudele suunatud brändi eesmärgiks on üheaegselt suurendada nii regiooni majanduslikke sidemeid, kui ka kasvatada poliitilist huvi Läänemere strateegia vastu liikmesriikide endi hulgas. Samuti, tuginedes uusregionalismi teooriale, aitab välimine ühtne kuvand suurendada ka regionaalset kollektiivset identiteeti, mis on vajalik regionalismi arenguks ning poliitilise sidususe saavutamiseks.

**Seega tuvastas käesolev uurimistöö, et Läänemere regiooni täieliku sidususe puudumine regionaalse koostöö tingimustes lähtub eelkõige Läänemere strateegia rakendamisest, mitte Euroopa Liidu makroregioonide poliitika disainist.** Kuigi Läänemere strateegia puhul on areneva regionaalse koostööga, ei ole teoreetilise mudeli kohaselt võimalik täielikku poliitilist sidusust ilma strateegia välimise mõõtme väljatöötamiseta saavutada. Samuti võib Läänemere strateegia pidurduv areng koostööprojekti poliitilist kaalukust vähendada ning Euroopa Liidu makroregioonide strateegia pilootprojekt võib seeläbi oma kõrgendatud tähelepanu kaotada. Uurimistöö lõpliku järeldusena võib väita, et regionalismi teoreetiline mudel kattub küll märkimisväärses osas Euroopa Liidu makropoliitikate lähenemisega, kuid Läänemere strateegia raames võib tuvastada suuremaid lahknevusi teoreetiliste kontseptsioonide ning poliitikate rakendamise vahel.

## Kasutatud allikad

### Artiklid:

1. **Agh, Attila (2010)** „Regionalisation as a Driving Force of EU Widening: Recovering from the EU „Carrot Crises“ in the „East“, *Europe-Asia Studies*. Vol.62. Nr.8. 2010. lk.1239-1266.
2. **Antola, Esko (2009)** „Political Challenges for the Baltic Sea Region, EU Baltic Sea Strategy“, raport Konrad Adenauer Stiftung London Office, London. 2009. [URL] [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_16867-1522-2-30.pdf?090622102753](http://www.kas.de/wf/doc/kas_16867-1522-2-30.pdf?090622102753) (külastatud 15. mail 2013)
3. **Bassetti, Caterina & Carteny, Andrea (2012)** „European Macro-Regional Strategies and Approaches: Baltic Sea and Danube Experiences and the New Perspective for Adriatic-Ionian Cooperation“, Book of Proceedings. 2nd Conference on Human and Social Sciences, Tirana, Albania. 2012.
4. **Bengtsson, Rikard (2009)** „An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges“, Swedish Institute for European Studies. *European Policy Analysis*. Nr.9. 2009. lk.1-12.
5. **Berkkan, Mine Baad; Olsen, Ulrik Kjolsen & Tempel, Lena (2009)** „Macro-Regional Strategies in the EU – A New Form of Governance?“, Roskilde University.
6. **Crescenzi, Riccardo (2009)** „Undermining the Principle of Concentration? European Union Regional Policy and the Socio-Economic Disadvantage of European Regions“, *Regional Studies*. Vol.43. Nr.1. 2009. lk.111-133.
7. **Delanty, Gerald (1995)** „Inventing Europe: Idea, Identity, Reality“, Palgrave Macmillan. 1995.
8. **Fenko, Ana Bojinovic (2012)** „Compatibility of Regionalizing Actors' Activities in the Mediterranean Region; What Kind of Oppourtunity for the European Union“, *Southeast European and Black Sea Studies*. Vol.12. Nr.3. 2012. lk.407-429.
9. **Graudinš, Raimonds; Kruma Kristine; Ozolina, Žaneta; Rostoks, Toms & Pelnens, Gatis (2006)** „Baltic Sea Region after the Enlargement of the European Union: Future Prospects“, Zinatne Publishers, Riga 2006

10. **Grike, Liga (2009)** „Cooperation in the Baltic Sea Region. Critical Analysis of Two Initiatives – the Northern Dimension and the EU Strategy for the Baltic Sea Region“, University of Tartu. MA Thesis. 2007. Tartu.
11. **Gualini, Enrico (2003)** „Cross-border Governance: Inventing Regions in a Trans-National Multi-Level Polity“, *disP – The Planning Review*. Vol.39. Nr.152. 2003. lk.43-52.
12. **Haas, Ernst B. (1968)** „The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957“, Stanford, California. Stanford University Press.
13. **Haas, Ernst B. (2000)** „Nationalism, Liberalism and Progress“, Ithaca and New York. Cornell University Press. lk.446.
14. **Hettne, Björn & Soderbaum, Fredrik (2000)** „Theorising the Rise of Regionness“, *New Political Economy*. Vol.5. Nr.3. 2000. lk.57-73.
15. **Hettne, Björn (2003)** „The New Regionalism and the Return of the Political.“ XIII Nordic Political Science Association Meeting, Aalborg, „The New Regionalism Revisited“, in: F. Söderbaum and T. Shaw, eds., *Theories of New Regionalism*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
16. **Hettne, Björn (2005)** „Beyond the „New“ Regionalism“, *New Political Economy*. Vol.10. Nr.4. lk.543-571.
17. **Hurrell, Andrew & Fawcett, Louise (1997)** „Regionalism in World Politics. Regional Organizations and International Order“, Oxford. Oxford University Press. lk.39-45
18. **Joenniemi, Pertti (2009)** „The EU Strategy for the Baltic Sea Region: A Catalyst for What?“, *DIIS*. 2009.
19. **Kant, Edgar (1934)** „Estlands Zugehörigkeit zu Baltoscandia“, *Publications Seminarium Universitatis Tartuensis Oeconomico-Geographici*. Nr.9. lk.31
20. **Katzenstein, Peter (1996)** „Regionalism in Comparative Perspective“, *Cooperation and Conflict*. Vol.31. Nr.2. 1996. lk.123-159.
21. **King, Gary; Keohane, Robert O. & Verba, Sidney (1994)** „Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton University Press. 1994.
22. **Laidi, Zaki (2002)** „Neo-regionalism – A Response to Globalisation?“, Centre d’Etudes et de Recherches Internationales, Paris. November 2002. [URL] [www.laidi.com/papiers/24112002.pdf](http://www.laidi.com/papiers/24112002.pdf) (külastatud 15.mai 2013)
23. **Loughlin, John (1997)** „The Regional Dimension of the European Union“ Jeffery, Charlie (toim.) Routledge. 1997. lk.147.

24. **Lovering, John (1999)** „Theory Led by Policy: The Inadequancies of the „New Regionalism“ (Illustrated by the Case of Wales)“, *International Journal of Urban and Regional Research*“ Vol.23. Nr.2. 1999. lk.379-395.
25. **Macleod, Gordon (2001)** „New Regionalism Reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economic Space“, *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol.25. Nr.4. 2001. lk.804-829.
26. **Mahoney, James (2010)** „After KKV: The New Methodology of Qualitative Research“, *World Politics*. Vol.62. Nr.1. 2009. lk.120-147.
27. **Mansfield, Edward D. & Milner, Helen V. (1999)** „The New Wave of Regionalism“, *International Organization*. Vol.53. Nr.3. 1999. lk.589-627.
28. **McNamara, Kathleen (1998)** „The Currency of Ideas: Monetary Politics and the European Union“, Ithaca. Cornell University Press. 1998.
29. **Metzger, Jonathan & Schmitt, Peter (2012)** „When Soft Spaces Harden: The EU Strategy for the Baltic Sea Region“, *Environment and Planning A*. Vol.44. Nr.2. 2012. lk.263-280.
30. **Moisio, Sami (2003)** „Back to Baltoscandia? European Union and Geo-Conceptual Remaking of the European North“, *Geopolitics*, Vol.8. Nr.1. 2003. lk.72-100
31. **Mueller, Sean (2012)** „Federalism and the Concept of Political Territoriality. Towards an Analytical Framework for Comparative Territorial Politics“, *L'Europe en Formation*. Nr.1. 2012. lk.95-120.
32. **Nye, Joseph (1968)** „Introduction“, *International Regionalism: Readings* Edited by Joseph Nye. Little, Brown and Company. Boston. 1968.
33. **Paet, Urmas (2008)** „Läänemere strateegia nimel“, *Postimees*. 17.07.2008. [URL] <http://www.postimees.ee/?id=21100> (Külastatud 15.mai 2013)
34. **Perrin, Thomas (2012)** „New Regionalism and Cultural Policies: Distinctive and Distinguishing Strategies, From Local to Global“, *Journal of Contemporary European Studies*, Vol.20. Nr.4. lk.459-475.
35. **Puchala, Donald J. (1972)** „Of Blind Men, Elephants and International Integration“, *Journal of Common Market Studies*. Vol.10. Nr.3. 1972. lk.267-284.
36. **Ragin, Charles C. (1997)** „Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented Research“, *Comparative Social Research*. Vol.16. 1997. lk.27-42.

37. **Ragin, Charles C. (1999)** „The Distinctiveness of Case-Oriented Research“, *Health Services Research*. Vol.34. Nr.5. 1999. lk.1137-1151.
38. **Rosamond, Ben (2000)** „Theory of European Integration“, New York. St.Martins Press.
39. **Seco, Miguel Haubrich (2012)** „Overcoming the „sui generis“ Argument? A Look Abroad for EU Studies“, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Vol.47. Nr.1. lk.161-163.
40. **Stead, Dominic (2011)** „Policy and Planning Brief“, *Planning Theory and Practice*. Vol.12. Nr.1. 2011. lk.163-167.
41. **Stocchiero, Andrea (2010 A)** „Macro-Regions of Europe: Old Wine in a New Bottle“, Background Paper. Centre Studi di Politica Internazionale Working Papers. Nr.65. 2010.
42. **Stocchiero, Andrea (2010 B)** „The Geopolitical Game of the European Union Strategy for the Macro-Regions: Where Does the Mediterranean Stand?“, Centre Studi di Politica Internazionale Working Papers. Nr.74. 2010.
43. **Söderbaum, Fredrik (2007)** „African Regionalism and EU-Africa Interregionalism“, M.Telo (ed.) *European Union and New Regionalism*. 2007.
44. **Vernygora, Vlad & Chaban, Natalia (2008)** „New Europe and its Neo-Regionalism: A Working Case of the „Community of Democratic Choice“, *Trames*. Nr.2. 2008. lk.127-150.
45. **Wæver, Ole (1995)** „Identity, Integration and Security“, *Journal of International Affairs*. Vol.48. Nr.2. 1995. lk.389-432.
46. **Wæver, Ole (1997)** „Imperial Metaphors: Emerging European Analogies to Pre-nation-state Imperial Systems“, in O. Tunander, P. Baev and V. I. Einagel (toim.). „Geopolitics in Post-wall Europe: Security, Territory, Identity“. London. lk.59–93.
47. **Yi, Chunyao (2007)** „Emergence of Regionalism: About State Preference Formation“, *POLIS Working Paper*. Nr.23. 2007.

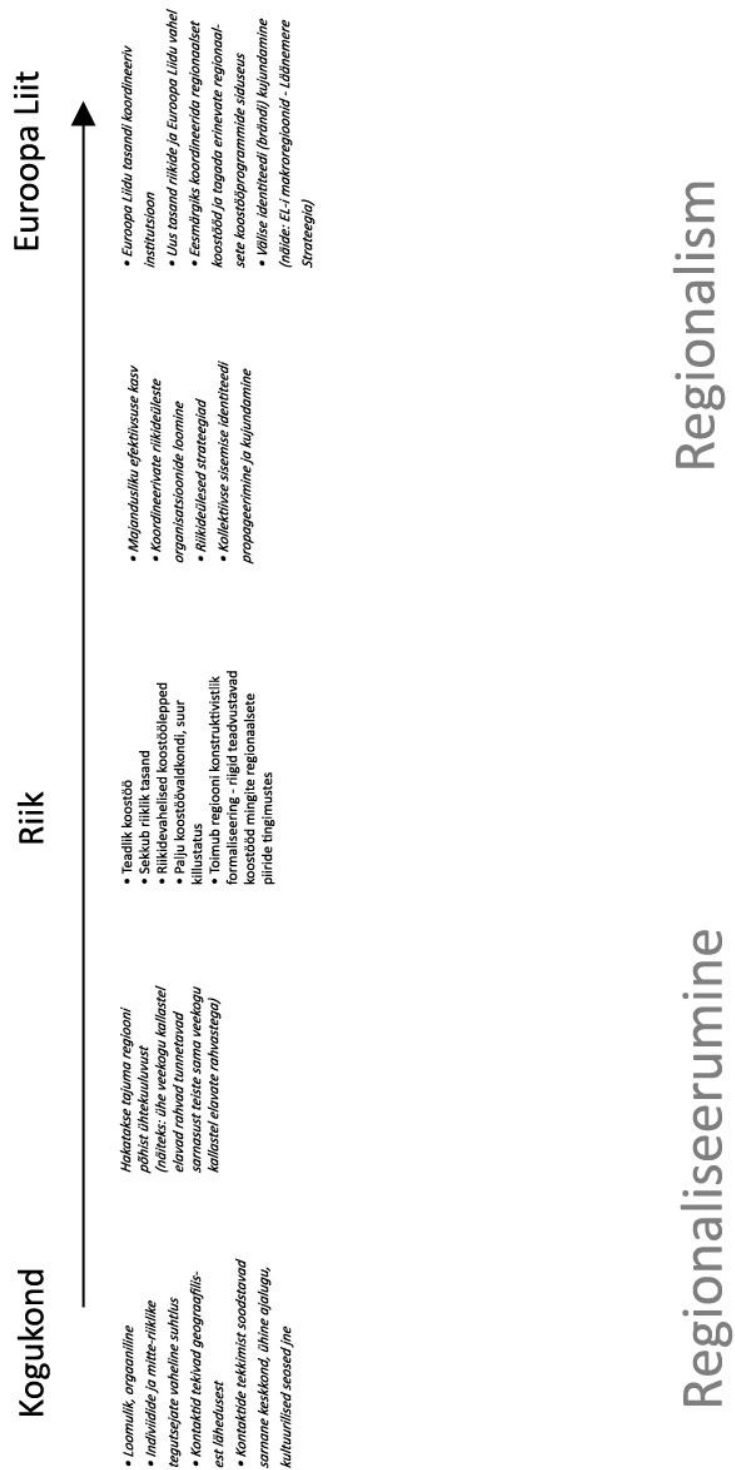
*Raportid, teatisted, analüüsid, veebilehed:*

48. **DeaBaltika (2011)** „Strategic Evaluation in the Baltic Sea Region Programme 2007-2013“, Final Evaluation Report. 2011.

49. **Euroopa Komisjon (2009)** „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide komiteele, mis käsitleb EL-i Läänemere piirkonna strateegiat.“ COM(2009) 248 final, Brussels, 10.06.2009.
50. **Euroopa Komisjon (2011)** „Commission Staff Working Paper: Commission Staff Working Paper on the Implementation of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region“, SEC(2011), 1071 final. Brüssel. 13.09.2011.
51. **Euroopa Komisjon (2012)** „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide komiteele, mis käsitleb EL-i Läänemere piirkonna strateegiat“ COM(2012), 128 final, Brussels, 23.03.2012.
52. **Euroopa Komisjon (2013)** „Commission Staff Working Document. Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region.“, Action Plan for the European Union Strategy for the Baltic Sea Region. 2013. [URL] <http://goo.gl/FFJjG> (külastatud 15.mail 2013)
53. „Euroopa Liidu territoriaalne tegevuskava 2020“, heaks kiidetud ruumilise planeerimise ja territoriaalse arengu eest vastutavate ministrite mitteametlikul kohtumisel 19.mail 2011 Gödöllös, Ungaris. [URL] [https://www.siseministeerium.ee/public/TA\\_eesti\\_keeles.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/TA_eesti_keeles.pdf) (külastatud 15.mail 2013)
54. **EUSSR (2013)** Priorities and Actions. EU Strategy for the Baltic Sea Region. [URL] <http://www.balticsea-region-strategy.eu/pages/priorities> (külastatud 15.mail 2013)
55. **Goulet, Raphael (toim.) (2010)** „The European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Background and Analysis“, Luxembourg. Office for Official Publications of the European Union. 2010.
56. **Rahandusministeerium (2011)** „Eesti seisukohad Euroopa Liidu 2014-2020 finantsraamistiku ettepaneku kohta“, Seletuskiri. [URL] <http://goo.gl/s6Dzi> (külastatud 15.mai. 2013)
57. **VASAB (2009)** „VASAB Long-Term Perspective for the Territorial Development of the Baltic Sea Region“, VASAB Secretariat 2009.
58. **Välisministeerium** „Regionaalne koostöö“, [URL] <http://www.vm.ee/?q=node/4174> (külastatud 15.mail 2013)

# Lisad

## Lisa 1 – Regionaliseerumine ja regionalism





## *Lisa 2 – LMS osalejate rollid ja funktsioonid (Euroopa Komisjon 2013:11-15)*

### **Euroopa Komisjon**

1. Juhtiv roll strateegilises koordinaatsioonis Läänemere strateegia (LMS) rakendamise erinevatel etappidel.
2. Võtab LMS eesmärgid erinevate poliitiliste initsiatiivide ja programmide loomisel arvesse.
3. Edendab ja soosib erinevate tegutsejate kaasatust kõikidel makroregiooni tasanditel ning tagab tegevuste sidususe LMS eesmärkidega.
4. Soodustab dialoogi ja koostöö tekkimist teiste Läänemere regiooni riikidega.
5. Juhib LMS rakendamist koos liikmesriikidega ja teiste LMS valdkondade juhtidega:
  - a. sidudes Euroopa Liidu, riiklikud ning regionaalsed poliitikad ja strateegiad LMS eesmärkidega
  - b. toetades erinevate programmide ja rahastusallikate sidumist LMS-ga
  - c. tuvastades ja lahendades LMS arenguid takistavaid probleeme
  - d. levitades LMS rakendamisel kogutud teavet ning kogemusi
  - e. tagades piisavad sisemised ressursid LMS edukaks rakendamiseks
6. Konsulteerib pidevalt liikmesriikidega läbi kõrgema nõuandva kogu funktsiooni.
7. Hindab LMS rakendamist ning väljastab tulemuste kohta raporteid.
8. Vajadusel vaatab üle ning teeb koostöös kõikide strateegias osalejatega LMS tegevusplaani ja selle rakendamises muudatusi.

### **Kõrgem nõuandev kogu**

1. Annab Euroopa Komisjonile nõu LMS haldamise ning rakendamise osas.
2. Annab LMS tegevusplaani kohta hinnanguid ja pakub välja uusi muudatusi.
3. Annab soovitusi LMS arendamiseks
  - a. rakendamaks Komisjoni raportites välja toodud vajalikke meetmeid
  - b. tuvastamaks LMS peamisi puudujääke
  - c. pakkudes välja tegega evusi, mis edendaksid makroregionaalset lähenemist ning tekitaksid erinevate programmide ja rahastusallikate vahel suuremat sidusust.

### **Liikmesriigid**

Liikmesriikide all on silmas peetud riikliku administratsiooni. On tungivalt soovitatav, et riiklike poliitikate koordineerimisega tegeleks peaministri büroo või Välisministeerium, et tagada sidus LMS areng ja rakendamine kõikides strateegiaga seotud institutsioonides.

1. Tagab, et LMS oleks riiklikul tasandil rakendatud ning säiliks poliitiline pühendumus.
2. Tagab, et riiklikud ja regionaalsed strateegilised planeeringud, olemasolevad poliitikad, programmid ja finantsinstrumendid oleksid kooskõlas LMS eesmärkidega.
3. Toetab oma tegevustes riiklike kontaktpunkte, prioriteetvaldkondade juhte, horisontaalsete tegevuste juhte ja teisi LMS rakendamisele kaasatud tegutsejaid.

### **Riiklik kontaktpunkt**

1. Otsib poliitilist toetust ja pühendumust LMS rakendamisel oma asukohariigis.
2. Teeb koostööd teiste LMS riiklike kontaktpunktidega, et tagada koostöö sidususe ning vahetada parimaid praktikaid.
3. Tagab üldise LMS koordineerimise ja poliitilise toetuse oma riigis:
  - a. tagab informatsiooni edastamise ning konsultatsioonide toimumise teiste riiklike institutsioonidega seoses LMS-ga ning taotleb nende kaasatust strateegiasse
  - b. tagab teiste vajalike tegutsejate kaasatuse strateegiasse
  - c. tagab poliitilise dialoogi toimimise ning koostööprojektide jätkusuutlikkuse
  - d. edendab erinevate osapoolte vahelist dialoogi, et tagada parem ja efektiivsem ressursside jaotus
  - e. tuvastab prioriteetvaldkondade ja horisontaalsete tegevuste fookused
4. Formuleerib ja kommunikueerib riiklike seisukohti LMS ja selle tegevusplaani rakendamise osas.
5. Osaleb tihedas koostöös Euroopa Komisjoniga, prioriteetvaldkondade ja horisontaalsete tegevuste juhtidega LMS ja tegevusplaani väljatöötamises ja uuendamises.
6. Toetab prioriteetvaldkondade koordinaatoreid ja horisontaalsete tegevuste liidreid LMS rakendamises.
7. Monitoorib ja raporteerib LMS rakendamist.
8. Julgustab erinevate tegutsejate kaasatust LMS-sse üle terve makroregiooni.
9. Edendab LMS nähtavust ja teadlikkust ühiskonnas.

### **Prioriteetvaldkonna koordinaatorid / horisontaalsete tegevuste liidrid / lipuprojektide juhid**

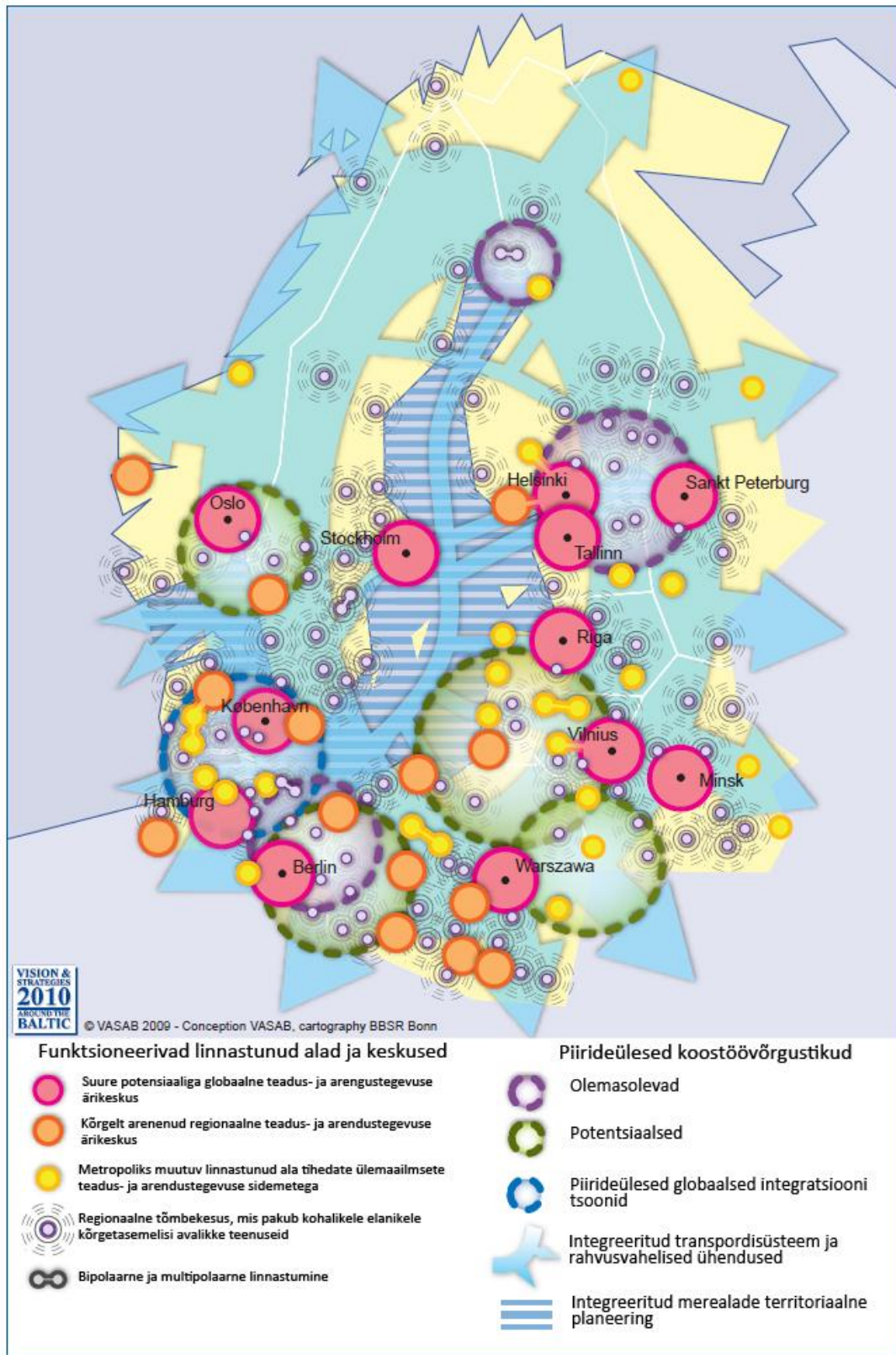
1. Oma valdkonna/projekti raames kõikide osalejate vahelise sidususe tekitamine
2. Tulemuste mõõtmine ja kommunikueerimine.
3. Tagavad LMS eesmärkide ja konkreetsete tegevuste kooskõlastatuse ja kokkulangevuse.
4. Taotleavad erinevate projektide ja valdkondade vahelise sidususe tekkimist.

### *Lisa 3 – Läänemere regiooni koostöö organisatsioonid ja institutsioonid*

1. **Läänemeremaade Nõukogu** (the Council of Baltic Sea States - CBSS) – üldine poliitiline riikidevaheline foorum, kuhu kuuluvad kõik 11 Läänemere riiki (sh ka Island). Läänemeremaade Nõukogu loodi 1992. aastal ning see on mõeldud eelkõige Venemaa ja teiste kolmandate osapoolte kaasamiseks Läänemere koostöösse.
2. **Läänemeremaade Subregionaalse Koostöö Konverents** (Baltic Sea States Sub-regional Cooperation – BSSSC) – liikmeteks on Läänemere äärsed piirkondlikud valitsused. Loodud 1993. aastal. Organisatsiooni peamine eesmärkideks on infovahetus, regiooni huvide tutvustamine väljaspool piirkonda, huvitatud osapoolte kokkuviiimine ühisprojektide elluviimiseks ja rahastuse efektiivsem otsimine.
3. **Läänemere Linnade Liit** (Union of Baltic Cities - UBC) – 1991. aastal loodud kohaliku tasandi koostööorganisatsioon, mis koondab Läänemere regiooni linnasid. Läänemere Linnade Liit hõlmab 71 liiget kümnest Läänemereäärsest riigist. Liidu eesmärgiks on linnadevahelise koostöö tõhustamine, majanduse, sotsiaalsfääri, kultuuri ning keskkonnakaitse alal.
4. **Euroopa Mereliste Äärealade Konverents** - Läänemere Komisjon (Conference on Peripheral Maritime Regions of Europe - Baltic Sea Commission - BSC) – geograafiline komisjon, mis kaitseb ja edendab Läänemere regiooni rannikualade huve.
5. **Läänemere saarte ühendus** (Baltic Sea Region Seven Largest Island Cooperation - B7) – Laiahaardeline koostöömudel Läänemere seitsme suurima saare (Bornholm, Gotland, Saaremaa, Hiiumaa, Rügen, Ahvenamaa, Öland) vahel.
6. **Läänemeremaade Kaubanduskodade Assotsatsioon** (Baltic Chamber of Commerce Association - BCCA) – organisatsioon, mis ühendab Taani, Eesti, Soome, Saksamaa, Läti, Leedu, Norra, Poola, Venemaa ja Rootsi kaubanduskodasid ning mille eesmärgiks on seista Läänemere regiooni eraettevõtete huvide eest.
7. **Läänemere Agenda 21** (Baltic Agenda 21 - B21) – Läänemere regiooni ülene protsess tagamaks piirkonna jätkusuutlik areng. Agenda on ellu kutsutud Läänemeremaade Nõukogu liikmesriikide poolt.
8. **Helsingi Komisjon** (Helsinki Commission - HELCOM) - vanim regionaalne organisatsioon, mis tegutseb aastast 1974, mil võeti vastu vastav konventsioon. Helcom tegeleb Läänemere veekeskkonna ja selle valgala keskkonna kaitsega. Viimane HELCOMi tegevusplaan võeti vastu 2007. aastal ja see keskendub Läänemere loodusliku tasakaalu säilitamisele.
9. **Põhjamaade Ministrite Nõukogu** (Nordic Council of Ministers - NCM) – Põhjamaade (Taani, Soome, Islandi, Norra ja Rootsi) valitsuste koostööorgan.
10. **Balti Assamblee** (Baltic Assembly - BA) – Eesti, Läti ja Leedu parlamentide vaheline koostöökoogu.
11. **Läänemeremaade ruumilise arengu visioon ja strateegiad aastaks 2030** (Vision and Strategies Around the Baltic Sea - VASAB 2030) - Läänemeremaade planeeringualane koostöö - suurlinnade koostöö, meretranspordi ruumiline areng, linnade süsteem ja asustuse võrgustumine.
12. **Läänemeremaade Arengu Foorum** (Baltic Development Forum - BDF) – era- ja avaliku sektori koostöö foorum uute regionaalsete strateegiade ja uute ettevõtlusvõimaluste väljatöötamiseks. Foorum koondab äriettevõtteid, kohalikke omavalitusi ja teisi institutsioone, kes panustavad Läänemere regiooni arengusse ning konkurentsivõimelisse piirkonna kasvu.

(Grike 2009, VASAB 2009, Goulet 2010, Välisministeerium)

Lisa 4 - VASAB territoriaalse planeeringu skeem aastaks 2030



(VASAB 2009:13)

<b>Valdkond</b>	<b>Eesmärk</b>	<b>Vastutavad riigid /institutsioonid</b>
<b>Kaitsta Läänemerd</b>		
Põllumajandus	Põllumajanduse, metsanduse ja kalanduse jätkusuutlikkuse tagamine	Soome, Leedu, Rootsi
Keskkond	Naturaalsete alade ja loodusliku mitmekesisuse, sh kalavarude säilitamine	Saksamaa
Ohud	Vähendada ohtlike kemikaalide kasutamist ja nende mõju keskkonnale	Rootsi
Väetised	Vähendada väetiste sattumist Läänemere kuni nõutud tasemeni	Soome, Poola
Laevandus	Kujuneda puhta meretranspordi näidisregiooniks	Taani
Turvalisus	Kujuneda merejulgeoleku ja –turvalisuse juhtregiooniks	Taani, Soome
Julgeolek	Maal toimuvate hädaolukordade ja õnnetusjuhtumite valmisoleku saavutamine	Rootsi, CBSS
<b>Ühendada piirkond</b>		
Transport	Parandada sisemisi ja välimisi transpordiühendusi	Leedu, Rootsi
Energia	Energiaturgude ligipääsetavuse, efektiivsuse ja julgeoleku suurendamine	Taani, Läti
Kuritegevus	Piiriülese kuritegevuse tõkestamine	Soome, Leedu
<b>Suurendada jõukust ja heaolu</b>		
Kultuur	Ühise kultuuri ja identiteedi arendamine ja edendamine	Saksamaa (Schleswig-Holstein), Leedu
Haridus	Innovaatilise hariduse ja noortetöö edendamine	Saksamaa (Hamburg), Rootsi
Tervishoid	Parandada ja edendada inimeste tervist, sh ka tervishoiu sotsiaalseid aspekte	Põhjadimensioon
Innovatsioon	Terve regiooni potentsiaali kasutamine teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks	Rootsi, Poola
Siseturg	Eemaldada takistused Läänemere regiooni siseturult	Eesti
Ettevõtlus	Edendada ettevõtlust ning tugevdada väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete kasvu	Taani
Turism	Makroregiooni ühtekuuluvuse edendamine eelkõige läbi turismi	Saksamaa (Mecklenburg-Vorpommern)
<b>Horisontaalsed tegevused</b>		
Kaasatus	Mitmetasandilise valitsemise tugevdamine, sh kodanikuühiskonna, äriühingute ja teadlaste kaasamine	Västerbotteni ja Kalmari regioonid, Läänemere MTÜ-de võrgustik
Naaberriigid	Koostöö suurendamine ja ühiste probleemide kollektiivne lahendamine naaberriikidega	Turu linn, CBSS
Turundus	Ühise välise brändi ja sisemise ühtekuuluvustunde edendamine	Balti Metropolide võrgustik ja Balti Arengufoorum
Ruumiline planeerimine	Ühine mereliste ja maismaa-alade territoriaalne planeerimine, eesmärgiga edendada piirideülest koostööd	VASAB, HELCOM
Jätkusuutlikkus	Jätkusuutlik arend ja bio-majanduse edendamine	CBSS, Põhjmaade Ministrite Nõukogu

(Euroopa Komisjon 2013, Bengtsson 2009)

## Summary

### *“Regionalism in EU’s areal cooperation: Compatibility of macro regional approaches and the European Union Strategy for the Baltic Sea Region with theoretical conceptions”*

This paper analyses how the implementation of European Union’s macro regional politics are in accord with theoretical conceptions of regionalism. Although regional cooperation has characterized European integration for over decades, the implementation of cross-border regional projects has reached into spotlight quite recently. Perhaps one of the most remarkable regional political events has been the macro regional strategy that was promoted by the European Commission. The new European macro regional strategy combines different territories of various member states, creating new regional territories whose development is being lead by high-level political strategies and action plans. Therefore, macro regional politics refer to closer integration and harmonization of political-economical interests between European Union member states.

European Union Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR) or the Baltic Sea Strategy (BSS) has been introduced as the pilot project for macro regional approach and its experiences and developments should pave the way for the next macro regions all over Europe. BSS differentiate from previous regional co operations by its design and structure. European Union’s macro regional strategy stipulates that the new cross-border co operational approach should not bring along new institutions, new legislation and new funding sources. Therefore also the BSS is a political action plan that designates the better coordination and administration of multilateral cooperation on the basis of existing institutions and organisations. Being an official European Union policy, the BSS is actually carried out by regional and local level actors. Also most of the coordinating and supervisory tasks have been put on member state’s shoulders. The new macro regional approach has created a new level besides member states and European Union, which is expected to bring the decision making closer to the communities by offering a chance to design better fitting policies for separate regions instead of making pan-European policies that does not have the precision to tackle many regional based problems.

Cross-border cooperation, grassroots level policy making and collectively formed goals relate to regionalism theory. The conception of regionalism used in this research paper

refers to a process which includes origination of collective identity, implementation of cross-border institutions and designing of collective actions within a specific geographical region. As well, before emergence of regionalism, there must exist natural regionalisation – a process that refers to cross-border interactions, formation of collective cognition and existence of shared interests. While that kind of natural regionalisation is a bottom-up process, then the regionalism is constructed and purposeful action, which seeks to maximize the benefits of all participating actors through collective cooperation.

Many contemporary cooperation projects have also been analysed by new-regionalism theory. New-regionalism refers to post Cold War discourse stressing „soft“ values, non-state actors and multilevel governance approaches. In this paper, new-regionalism is above all associated with multilevel governance which means that regions are being influenced simultaneously by bottom-up and top-down political pressures. Also the new-regionalism approach is connected to external dimension of regional cooperation and its constructivist characteristics. In this paper regionalism is used as the central theoretical framework because it allows describing European integration and its different aspects better than most of the other relevant international relations' theories. Regionalism is an elusive concept, which rather describes the integration process and not the final state of regional cooperation.

Analysis in this paper is built upon a premise that political and co operational coherence is not yet achieved in Baltic Sea region. Based on regionalism theoretical conception, the research hypothesis refers to a correlation by which constructivist regional cooperation model leads to regional coherence and integration only if necessary conditional variables exist in the case. In this research paper four conditional variables have been used: 1) the natural coherence of the region, 2) governance model, 3) internal dimension of the region and collective identity and 4) external dimension of the region and brand. Upon these four variables a qualitative comparative analysis has been conducted in which all variables were tested at macro regional politics and BSS implementation levels. Based on the notion that Baltic Sea region is not coherent and has not reached into the final harmonization stage of regional cooperation, the results of the analysis allow concluding whether the deviations from theoretical model come from EU policy design levels or from the implementation of BSS.

Qualitative comparative analysis established that the greatest shortages exist at the BSS implementation level where the deviation from theoretical ideal model occurs especially at the lack of external dimension of the region. At the same time the biggest overlap between practice and theory was found at the macro regional policy design level. Rest of the variables had only partial compatibility between theoretical conceptions and political practises. Nevertheless, most of the partially fitting variables represent developing processes that should be moving towards coherence and integration as long as the regional project develops.

Following from research conclusions, this paper features two policy recommendations that are focused on improving the external dimension of BSS and encourage creating a coherent Baltic Sea region brand. The first policy recommendation suggests improving BSS external dimension through Baltic Sea Programme. Baltic Sea Programme is a co operational project which goals are closely linked with BSS visions and strategies. The Programme also features topics that are aimed at external relations and brand building. Despite the existing competences and funding resources the Baltic Sea Programme is not highlighted in the new BSS action plan as a potential framework for external dimension cooperation. Therefore, this paper suggests that the Baltic Sea Programme should be more closely linked with strategy's goals and projects in order to improve the Baltic Sea region cooperation's external dimension.

The second policy recommendation is linked with branding the Baltic Sea region especially at Asian markets. A coherent regional brand that has been directed at external markets can promote the regional economy, foster trade and eventually strengthen the political capacity of BSS within participating member states. Besides that, new-regionalism approach maintains that external coherent identities may also foster the internal regional collective identity and therefore help to achieve thorough political harmonisation inside a specific region.

To conclude, this research paper found that the lack of coherence and political harmonization within Baltic Sea region cooperation is due to the poor implementation of BSS and the absence of external dimension within the strategy. At the same time the analysis did not encounter any major deviances between the theory and practice at the European Union's macro regional policy design level. Although BSS is a developing project, the regionalism theory suggests that a coherent integration can be achieved only

by including an external dimension to the cooperation. Also if the BSS is not able to come up with new topics and tends to show slower development pace, it might lose its political relevance and remain in the background. This in turn may put the whole European Union macro regional approach into jeopardy as the BSS is regarded as the test-project which success should determine the faith of the following macro regions. As a final conclusion, it can be noted that the theoretical regionalism model has a remarkable fit with EU's macro regional approach, but the within the implementation of the BSS this analysis discovered some relevant misfits that tend to obstruct the development of coherent and politically integrated Baltic Sea region.



Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....  
/Silver Kelk/